

DANIELA SOUZA NUNES OGANAUSKAS

A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO: REFLEXOS DA
RELAÇÃO COM O MINISTÉRIO DO TURISMO

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, junto ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Área de Concentração em Economia Política do Estado Nacional e da Governança Global, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná,

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira.

CURITIBA


2014

ATA

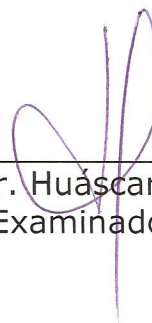
Os membros da Comissão Examinadora designados pelo Colegiado do PPPP – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná aprovaram a dissertação de Mestrado com o título **"A Participação no Conselho Nacional de Turismo: Reflexos da Relação com o Ministério do Turismo"**, apresentada pela mestrand **DANIELA SOUZA NUNES OGANAUSKAS**, no dia 31 de julho de 2014.

Seguem, em anexo, os pareceres dos integrantes da Comissão.

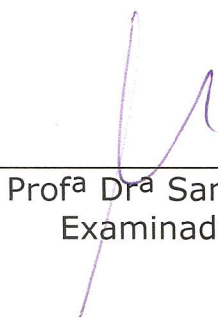
Curitiba, 31 de julho de 2014



Prof. Dr. Alexandre Eugenio Pereira
Presidente/Orientador/UFPR



Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali
Examinador/UFPR



Profª Dra Samira Kauchakje
Examinadora/PUC-PR

PARECER

DEFESA DE DISSERTAÇÃO

MESTRANDA: Daniela Souza Nunes Oganauskas

TÍTULO: "A Participação no Conselho Nacional de Turismo: Reflexos da Relação com o Ministério do Turismo"

PARECER

Recomendo a incorporação na versão final dos sugestões da banca de defesa.

Curitiba, 31 de julho de 2014



Prof. Dr. Alexandre Eugenio Pereira
Presidente/Orientador/UFPR

PARECER

DEFESA DE DISSERTAÇÃO

MESTRANDA: Daniela Souza Nunes Oganauskas

TÍTULO: "A Participação no Conselho Nacional de Turismo: Reflexos da Relação com o Ministério do Turismo"

PARECER

Recomendo a aprovação do trabalho e sugiro que sejam feitas as pequenas correções e alterações anotadas na cópia impressa para a defesa e que foi devolvida à mestranda.

Curitiba, 31 de julho de 2014



Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali
Examinador/UFPR

PARECER

DEFESA DE DISSERTAÇÃO

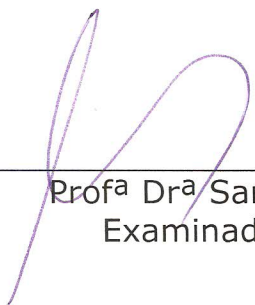
MESTRANDA: Daniela Souza Nunes Oganauskas

TÍTULO: "A Participação no Conselho Nacional de Turismo: Reflexos da Relação com o Ministério do Turismo"

PARECER

A banca reunida queiram considerar as questões apresentadas para a entrega de parecer final ao orientador.

Curitiba, 31 de julho de 2014



Profª Dra Samira Kauchakje
Examinadora/PUC-PR

Ao meu marido Rafael e às minhas filhas, Laura e Beatriz, por estarem sempre ao meu lado e superarem comigo todos os desafios que surgiram ao longo desta caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente ao professor e amigo Bruno Gomes pelo incentivo para que eu fizesse o processo seletivo para ingressar no Curso de Mestrado do Programa, foi o crédito dado por ele à minha pesquisa que me fez também acreditar que eu poderia chegar até aqui.

Agradeço ao meu orientador Professor Alexsandro pela disponibilidade, apoio, paciência e carinho com que me ajudou a desenvolver este trabalho. E também aos professores Adriano Codato, Victor Pelaez, Fábio Scatolin, José Henrique de Faria e Fabiano Dalto pelas disciplinas ministradas que contribuíram muito com meu desenvolvimento acadêmico, e pela compreensão com a minha situação de mãe mestranda. Agradeço, de forma especial, ao Professor Luiz Esteves, pelo apoio para que eu conseguisse cumprir com as disciplinas do curso ao mesmo tempo em que conseguia ter um espaço para amamentar minhas filhas ainda muito pequenas.

Agradeço à disponibilidade de avaliar meu trabalho nas bancas de qualificação pela Professora Márcia Massukado e na banca de defesa pela Professora Samira Kauchakje, em especial ao Professor Húascar Pessali que acompanhou meu trabalho desde a qualificação até a defesa.

Agradeço às amigas Mariana Corção, Maria Isabel Bordini, Vera Guimarães, Ana Beatriz e Ana Clara Nadalin, Flávia Regina e Paula Angélica pelos cuidados que tiveram com minhas filhas enquanto eu estudava. E também aos meus pais, Gariba e Maira, e aos meus sogros, Henrique e Elenice pelas caronas, acolhidas e apoio aos meus estudos.

Agradeço ao meu marido Rafael, o amor da minha vida e o companheiro que compartilha comigo todos os desafios cotidianos, me ajudando a ser esposa, mãe e mestranda, alicerçando minhas decisões e esforços e comemorando comigo as minhas conquistas. Agradeço às minhas filhas por serem a minha inspiração e o motivo pelo qual eu faço tudo, e por me ajudarem a perceber que sou mais forte do que imaginava.

Agradeço, finalmente, a Deus por Sua providência que cobre minha vida de bênçãos todos os dias.

RESUMO

Com o objetivo de analisar a participação que se deu junto ao Conselho Nacional de turismo em seus 10 anos de atuação junto às políticas públicas de turismo no Brasil, este trabalho parte de uma perspectiva da participação sobre seu viés democrático, de ampliação das possibilidades dos cidadãos de participar da tomada de decisões sobre as políticas públicas brasileiras. Neste contexto, o estudo se utiliza de uma revisão bibliográfica sobre os temas democracia e participação, apresenta uma contextualização do processo de democratização brasileiro e do papel, reforçado pela Constituição Brasileira, que os conselhos assumem neste cenário. As experiências de outros conselhos brasileiros também colaboram com estas discussões. O processo de levantamento de dados se deu, por sua vez, através da pesquisa documental, baseada essencialmente nas leis, decretos e portarias relacionado ao Conselho, como também nas pautas e atas de suas reuniões, dentre outros documentos. Da relação entre revisão teórica e levantamento de dados foi possível identificar as principais variáveis sobre as quais se daria a concretização do estudo. Assim, fez-se a análise das variáveis vinculadas ao Regimento Interno do Conselho, que são a presença e as manifestações dos conselheiros nas reuniões, mas também a análise de outros aspectos que impactam nas características da participação, tais como: aspectos institucionais do conselho, características dos conselheiros, características da atividade turística e características da democracia brasileira. Dos resultados encontrados a partir da discussão destas variáveis, foi possível identificar, que a participação do Conselho Nacional de Turismo ainda se dá de forma limitada e bastante aquém de sua capacidade, fato que se deve essencialmente à centralização de poder que é empreendida pelo Ministério de Turismo sobre a atuação do Conselho. O Conselho Nacional de Turismo, neste sentido, promove um espaço para a participação dos cidadãos, mas um espaço que não consegue cumprir com suas possibilidades democráticas devido à forma como se desenvolve sua relação como Ministério do Turismo.

Palavras-chave: democracia, participação, turismo, conselhos gestores de políticas públicas.

ABSTRACT

Aiming to analyze the participation that occurred at the Conselho Nacional de Turismo in its 10 years of experience with public tourism policies in Brazil, this paper presents a perspective on their democratic participation bias, the expansion of opportunities for citizens to participate in decision-making on the Brazilian public policy. In this context, the study uses a literature review on the topics democracy and participation, provides a contextualization of Brazilian democratization process and the role reinforced by the Brazilian Constitution, that councils assume in this scenario. The experiences of other Brazilian councils also collaborate with these discussions. The process of collecting the data was, in turn, through desk research, mainly based on the laws, decrees and ordinances related to the council, as well as the agendas and minutes of its meetings, among other documents. The relationship between literature review and data collection was possible to identify the main variables which give the completion of the study. So, did the analysis of the variables linked to the rules of the council, which are the presence and manifestations of directors meetings, but also the analysis of other aspects that impact on the characteristics of participation, such as: institutional aspects of the board, characteristics of counselors, characteristics of tourism activity and characteristics of Brazilian democracy. The results from the discussion of these variables, it was possible to identify that the participation of the Conselho Nacional de Turismo still gives limited and well below its capacity, a fact that is essentially due to the centralization of power that is undertaken by the Ministério do Turismo on the action of the council. The Conselho Nacional de Turismo to that effect promotes a space for citizen participation, but a space that can't meet its democratic possibilities because of the way their relationship develops as the Ministério do Turismo.

Keyword: democracy, participation, tourism, councils of public policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 -	RELAÇÃO ENTRE SOLICITAÇÕES DE COMUNICAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS PAUTAS E MANIFESTAÇÕES NAS ATAS DAS REUNIÕES.	46
GRÁFICO 2 -	RELAÇÃO ENTRE MANIFESTAÇÕES REUNIÕES E Nº DE PÁGINAS NAS ATAS.	48
GRÁFICO 3 -	RELAÇÃO ENTRE NÚMERO DE CONSELHEIROS PRESENTES E NÚMERO DE CONSELHEIROS QUE SE MANIFESTAM NAS REUNIÕES DO CNT.	54
GRÁFICO 4 -	DEMONSTRATIVO DAS MANIFESTAÇÕES DOS CONSELHEIROS DE ACORDO COM A ÁREA DE REPRESENTAÇÃO.	60

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	NÚMERO DE CONSELHEIROS DE ACORDO COM LEGISLAÇÃO E REPRESENTAÇÃO.	39
TABELA 2 -	REPRESENTANTES POLÍTICOS LIGADOS AO CNT E SEUS RESPECTIVOS MANDATOS GOVERNAMENTAIS.	41
TABELA 3 -	TEMAS DAS CÂMARAS TEMÁTICAS NO ANO DE 2013.	45
TABELA 4 -	MÉDIA DE MANIFESTAÇÕES NAS REUNIÕES POR GESTÃO DE PRESIDENTE DO CONSELHO.	47
TABELA 5 -	REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO.	51
TABELA 6 -	DISTRIBUIÇÃO POR SEDES DAS ENTIDADES E SEDES DE REALIZAÇÃO DAS REUNIÕES DO CNT.	55
TABELA 7 -	DISTRIBUIÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES DO CNT.	57
TABELA 8 -	CONSELHEIROS QUE MAIS SE MANIFESTAM NAS REUNIÕES DO CNT.	57
TABELA 9 -	RELAÇÃO ENTRE A DISTRIBUIÇÃO DAS REPRESENTAÇÕES DOS CONSELHEIROS E CONSELHEIROS QUE MAIS SE MANIFESTAM NAS REUNIÕES DO CNT.	59
TABELA 10 -	NÚMERO DE PARTICIPANTES DE CADA CÂMARA TEMÁTICA.	64

LISTA DE ABREVIATURAS E/OU SIGLAS

ABAV	– Associação Brasileira das Agências de Viagens
ABBTUR	– Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo
ABCMI	– Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade
ABIH	– Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABRAJET	– Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo
AM	– Amazonas
ANSEDITUR	– Associação Nacional de Secretários e Dirigentes de Turismo das Capitais e Destinos Indutores
BA	– Bahia
BRAZTOA	– Associação Brasileira das Operadoras de Turismo
CAIXA	– Caixa Econômica Federal
CEAS	– Conselho Estadual de Assistência Social
CEDCA	– Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes
CNT	– Conselho Nacional de Turismo
CONTRATUH	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade
EMBRATUR	– Instituto Brasileiro de Turismo
FENAGTUR	– Federação Nacional dos Guias de Turismo
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FORNATUR	– Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais do Turismo
MG	– Minas Gerais
MTUR	– Ministério do Turismo
PRONAF	– Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PT	– Partido dos Trabalhadores
RJ	– Rio de Janeiro
RS	– Rio Grande do Sul
SINDEPAT	– Sistema Integrado de Parques e Atrações Turísticas
SP	– São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 PARTICIPAÇÃO, A DEMOCRACIA BRASILEIRA E O PAPEL DOS CONSELHOS.....	17
2.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	17
2.2 DEMOCRACIA BRASILEIRA	23
2.3 O PAPEL DOS CONSELHOS NA DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E NA PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO	26
3 O CONSELHO NACIONAL DE TURISMO	35
3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS, LEGAIS E POLÍTICOS	35
3.2 AS RELAÇÕES ENTRE MINISTÉRIO DO TURISMO E CONSELHO NACIONAL DE TURISMO.....	40
3.3 O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO: DINÂMICA DAS REUNIÕES	43
4 CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHEIROS E SUA PARTICIPAÇÃO	50
4.1 OS CONSELHEIROS.....	50
4.2 A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS	53
4.2.1 A presença dos conselheiros nas reuniões do Conselho Nacional de Turismo	54
4.2.2 As manifestações e comunicações dos conselheiros nas reuniões do Conselho Nacional de Turismo	56
5 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO	66
5.1 RELAÇÕES COM AS CARACTERÍSTICAS DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO	66
5.2 RELAÇÕES COM AS CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHEIROS	69
5.3 RELAÇÕES COM AS CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE TURÍSTICA.....	71
5.4 RELAÇÕES COM O CONTEXTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	75
5.5 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO: CONSIDERAÇÕES GERAIS	78
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS.....	84
APÊNDICE.....	91

1 INTRODUÇÃO

Em 30 de abril de 2013 o Conselho Nacional de Turismo completou 10 anos de atuação junto ao Ministério do Turismo em prol das políticas públicas desta atividade no Brasil. Estes 10 anos representam um marco para a história do desenvolvimento do turismo brasileiro, pois correspondem ao maior período de atuação consecutiva do conselho dentro de um regime democrático. Isso porque o Conselho Nacional de Turismo já esteve em atuação em dois momentos anteriores, um que se difere pelas características do regime político e outro pelos resultados quanto à consolidação de suas práticas.

A primeira manifestação deste Conselho se deu no ano de 1966, durante o mandato do então Presidente Humberto Castello Branco, em um contexto político bastante diverso do período democrático atual. Eram os primeiros anos pós-golpe militar de 1964, nos quais se estruturava a ditadura que viria a se consolidar em 1968 (CODATO, 2004). Vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio, o conselho foi criado através do Decreto 55 daquele ano, e contava somente com nove conselheiros, dos quais seis eram representantes do poder público, de outras estruturas ministeriais. A extinção desta primeira versão do conselho se deu somente 25 anos depois, através da Lei 8.181 de 1991. Este período, contudo, correspondeu ao contexto da ditadura militar e de transição de regime político.

A outra manifestação do conselho se fez presente no ano de 2002, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, agora já dentro do período democrático. Vinculado ao Ministério do Esporte e Turismo, o conselho contava com uma configuração mais ampla que a versão anterior: eram 28 conselheiros, distribuídos de forma paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil. A atuação deste conselho, contudo, não se estendeu além do ano de sua criação, já que com a eleição presidencial que foi realizada no mesmo ano de 2002, quem passou a comandar o governo federal brasileiro a partir de 2003 foi o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em 2003, portanto, o Conselho Nacional de Turismo passou por uma reformulação, foi vinculado ao Ministério do Turismo e conseguiu chegar, no ano de 2013, ao marco de 10 anos de atuação dentro de um regime democrático. Neste período realizou 39 reuniões ordinárias e contou com 76 conselheiros, dos quais

mais da metade são representantes da sociedade civil.

Quando se vinculou ao Ministério do Turismo em 2003, o Conselho Nacional de Turismo passou a fazer parte da gestão descentralizada e participativa que foi empreendida pelo ministério. O Plano Nacional de Turismo 2003-2007 descreve que a gestão pretendia gerar uma descentralização das decisões políticas em nível estratégico, contando com o apoio das esferas estaduais e municipais e uma participação dos atores diretamente interessados com o desenvolvimento da atividade turística, relacionada, então, com a atuação dos conselhos.

O incentivo à ampliação da participação dos atores sociais junto às políticas públicas é um assunto que não se restringe ao turismo. Ele corresponde, em grande parte, a uma demanda decorrente do processo de transição política ocorrido entre o regime ditatorial militar e o regime democrático no Brasil. (GOMES, 2003; CODATO, 2004) Neste sentido, apesar de estar em um regime democrático o Brasil mantém resquícios dos problemas de cidadania e de consolidação desta democracia, principalmente ao se levar em conta os estudos de Baquero (2003) sobre as características da cidadania brasileira. Dos esforços para a consolidação da democracia e superação dos problemas de cidadania, está na Constituição Brasileira, promulgada em 1988, o incentivo para a criação de conselhos gestores de políticas públicas como forma de ampliar a participação dos cidadãos junto ao processo de tomada de decisão das políticas públicas, aumentando, assim, o conteúdo democrático da vida política brasileira (GOMES, 2003).

O Conselho Nacional de Turismo, desta forma, assume atribuições de ampliação da participação em prol do turismo dentro da perspectiva da gestão empreendida pelo Ministério do Turismo, mas também numa perspectiva constitucional em prol da democracia brasileira.

Deste contexto nasce a questão central que orienta este estudo: analisar as características da participação que se deu no Conselho Nacional de Turismo nos seus 10 anos de atuação, levando em conta uma perspectiva de ampliação democrática junto às políticas públicas de turismo.

As bases teóricas selecionadas para conduzir esta análise relacionam-se com a contextualização das características da democracia representativa em contraste com a participativa, diante do papel da participação dentro do cenário democrático. Faz-se também uma descrição do processo de transição política da ditadura militar para o regime democrático no Brasil, destacando seus reflexos com

relação às características da cidadania brasileira. E, finalmente, são levantadas experiências de conselhos pré-existentes na democracia brasileira, com destaque para dois aspectos recorrentes nestes conselhos, a centralização de poder pelo Poder Executivo e as dificuldades de institucionalização das práticas e consolidação da atuação dos conselhos. Destas discussões retiram-se elementos que colaboram para a interpretação dos dados utilizados no estudo.

O levantamento de dados foi feito através de pesquisa documental baseada no Plano Nacional de Turismo lançado no ano de 2003, nas legislações vinculadas ao Conselho desde o ano de 1966, nas pautas e atas das reuniões, no arquivo com a análise das presenças dos conselheiros nas reuniões compiladas e disponibilizadas pelo Ministério do Turismo, além da lista de conselheiros e das informações disponíveis nos websites do próprio Ministério e das entidades representadas no Conselho.

Assim, da relação entre as bases teóricas e o levantamento de dados foi possível identificar as variáveis que serão utilizadas para analisar as características da participação como descrito anteriormente. Elas estão divididas entre variáveis relacionadas com a participação regimental, ou seja, a participação como entendida pelo próprio Conselho, tais como: a origem da representação dos conselheiros e sua presença e manifestações nas reuniões. Além das variáveis analisadas sobre a perspectiva democrática, que são: as características institucionais do conselho; as características dos conselheiros; as características da atividade turística e, finalmente, as características da democracia brasileira.

Neste estudo entende-se, portanto, que as variáveis listadas acima refletem sobre as características da participação que se dá junto ao Conselho Nacional de Turismo, e que, neste sentido, mesmo que a participação exista, ela se relaciona com um contexto que pode retirar a sua capacidade democrática e até mesmo a sua atuação diante das necessidades da atividade turística, comprometendo, assim, o cumprimento das atribuições que foram conferidas ao Conselho Nacional de Turismo nestes 10 anos de atuação.

Empenhado em responder a este problema o estudo se divide em 5 capítulos. No capítulo 2 é feita uma apresentação da discussão teórica que orienta o trabalho. Ele está dividido em 3 seções: a primeira relacionada às discussões sobre democracia e participação; a segunda seção sobre a democracia e a cidadania brasileiras especificamente; e a terceira seção sobre as experiências brasileiras de

outros conselhos.

O capítulo 3, por sua vez, faz uma contextualização geral sobre o funcionamento do Conselho Nacional de Turismo, revelando, nas suas três seções, respectivamente: aspectos históricos legais e políticos do Conselho, suas relações com o Ministério do Turismo e, por fim, a descrição de aspectos de seu funcionamento.

No capítulo 4 dá-se a análise da participação sobre o viés regimental, ou seja, observam-se as variáveis consideradas dentro do próprio conselho para analisar a participação. Desta forma, em suas duas seções faz-se a apresentação dos conselheiros, com destaque para a origem de suas representações para na seção seguinte analisar especificamente a participação de acordo com as duas variáveis, presença e manifestações dos conselheiros.

O 5º e último capítulo traz a análise das outras variáveis que se relacionam com a participação democrática do conselho, dividido em 5 seções que tratam das relações da participação com: as características institucionais do conselho; as características dos conselheiros; as características da atividade turística; as características da democracia brasileira. Finalmente, a última seção revela as considerações gerais sobre a participação no Conselho Nacional de Turismo, demonstrando que a centralização de poder imposta pelo Ministério do Turismo sobre o CNT é um fator de destaque para que o conselho não consiga cumprir com todo o seu potencial democrático.

2 PARTICIPAÇÃO, A DEMOCRACIA BRASILEIRA E O PAPEL DOS CONSELHOS

Para analisar as características da participação que se dá junto ao Conselho Nacional de Turismo este trabalho se utiliza de uma revisão de bibliografia relacionada às características do regime político em vigor no Brasil, a democracia. Entende-se, desta forma, que tanto o incentivo à participação quanto a existência de conselhos gestores de políticas públicas devem atuar em prol do aprofundamento da democracia brasileira.

O capítulo aborda aspectos gerais sobre a democracia, priorizando a sua abordagem participativa; descreve o processo de democratização brasileiro e destaca o papel dos conselhos na democracia brasileira observando estudos que analisam as experiências de outros conselhos.

2.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Muitas discussões envolveram a democracia no século XX, algumas com relação a sua desejabilidade, outras sobre suas necessidades estruturais. Das demandas sobre o tema, questionava-se sua aproximação enquanto regime político com o regime econômico capitalista, o que veio tomar forma através da democracia liberal. Do ponto de vista prático, tal estrutura democrática se manifestou através do procedimento representativo. Logo a democracia representativa tornou-se o procedimento hegemônico nos países que estavam assumindo um processo de democratização liberal. (SANTOS, AVRITZER, 2003)

Conforme descreve Lipson (1966), a democracia, do ponto de vista da representação, é caracterizada pela noção de governo pelo povo e se fortalece a partir do momento em que na comunidade existe uma quantidade apreciável de adultos que gozam do direito ao voto.

Por outro lado, Dahl (1997) entende que a ampliação do sufrágio não é o único fator que leva um Estado-nação a consolidar uma democracia. Para ele, mesmo com uma ampliação significativa da participação, através do sufrágio, e das

possibilidades de contestação pública, oposição ao governo, o Estado-nação está mais próximo de constituir uma poliarquia plena do que efetivamente uma democracia, para a qual seria necessário: “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, [sendo estes] considerados como politicamente iguais”. (DAHL, 1997, p. 25)

Desta forma, tem-se a nomeação de regimes políticos instituídos através de um processo de democratização que priorizou a ampliação do direito ao voto dos cidadãos, como democracias representativas. Processo que ainda subutiliza, no que se refere às discussões sobre as características de uma democracia ideal, inclusive como é descrita por Dahl (1997), aspectos como a ampliação da igualdade e responsividade dos cidadãos junto ao Estado-nação.

A manifestação democrática baseada no sistema eleitoral, no qual o voto seleciona uma representação para os diferentes grupos sociais de uma sociedade, não permite, portanto, que um número amplo de cidadãos se façam representar junto às políticas públicas e a dita democracia representativa, que se consolidou em muitos países a partir do século XX, em lugar de promover acesso do povo ao governo acabou por se tornar, em muitos casos, uma forma de legitimação da ascensão das elites ao poder, o que os autores Santos e Avritzer (2003) tratam por elitismo democrático.

Restaram desta forma, do processo de disseminação de uma prática democrática hegemônica, liberal e representativa, algumas consequências ligadas à sua qualidade. Em alguns países houve crises de abstencionismo, em que o cidadão se recusa a escolher um representante, e também a manifestação do sentimento coletivo de não representação, na qual o cidadão não se sente efetivamente representado pelo governante.

Estes efeitos da democracia representativa têm por causas as dificuldades relacionadas, dentre outros fatores, à autorização e ao consenso. Os problemas de autorização estão ligados ao que Guaraná e Fleury (2008) descrevem como uma das características da democracia representativa, enfatizando que, ao escolher um representante, a população acaba por delegar seu poder de decisão político, mas tal delegação de poder não garante que a decisão tomada pelo representante corresponderá efetivamente ao desejo da maioria representada.

Quanto aos problemas de consenso, eles estão ligados ao que Guaraná e Fleury (2008, p. 95) citam a seguir: “A representação não tem garantido, pelo

método da tomada de decisão por maioria, que interesses minoritários tenham expressão na agenda governamental com a mesma facilidade que os setores majoritários, ou economicamente mais prósperos”. O procedimento representativo amplia, portanto, a dificuldade de abordar as diferentes agendas e os interesses específicos que expressam a diversidade social. (SANTOS, AVRITZER, 2003)

Gomes (2003) colabora com a avaliação da democracia representativa, observando outro fator que atua no distanciamento entre representante e representado. Ele cita a dissonância entre a disponibilidade da informação e a capacidade cognitiva destes atores e refere-se à dificuldade que os representados têm de viabilizar a manutenção de mecanismos de sanção contra as decisões dos representantes.

Ao se aproximar a discussão de Dahl, sobre a essência da democracia, e as dificuldades vivenciadas no cotidiano da democracia representativa, como estão nomeados grande parte dos regimes políticos que passaram por um processo de democratização, verificasse que muitos países não alcançaram ao menos os níveis da poliarquia, descrita pelo autor, quanto mais atingir os níveis de uma democracia. Se o voto não consegue aproximar o cidadão do Estado, e não existem mecanismos, de sanção, ou de oposição do cidadão a ele, mesmo a poliarquia plena citada por Dahl (1997) não foi alcançada.

Grande parte das intercorrências relativas à consolidação democrática relaciona-se à relação que se dá entre governo e os cidadãos. O governo, dentro do sistema eleitoral, atua como a representação selecionada através do voto para manifestar dentro do governo as preferências, como citado por Dahl (1997) dos cidadãos. Contudo, no que se refere a estas preferências, há que se destacar que existem diferentes interesses, interesses pessoais, que determinam a organização, por exemplo, da estrutura partidária que disputará nas eleições a possibilidade de ganhar o poder de controlar o governo. (DOWNS, 1999)

Como no partido governante não estão representados os interesses de todos os cidadãos, como defende Downs (1999), o governo toma decisões separadas de grande parte dos seus cidadãos, ou pelo menos dos interesses dos cidadãos que não estão representados na estrutura partidária governante, mas nos partidos perdedores da eleição.

Ainda, a lógica de Downs (1999) reforça o papel de cada agente político, da atuação de cada indivíduo, de seus interesses pessoais e muitas vezes egoístas, na

formação dos partidos políticos, e conseqüentemente na formação do governo, através do partido ou da coligação vencedora da eleição. Isso impõe ao governo um sistema competitivo, e de disputa pelo poder e por cargos dentro do próprio Estado. Neste sentido, pode-se dizer que há, por parte do partido governante, uma desconexão com muitos dos interesses presentes dentre o total de cidadãos e é justamente na busca de espaço para manifestar estes interesses que muitos cidadãos buscam alternativas pelas quais possam participar e fazer com que seus interesses também se manifestem junto ao governo.

Assim, pode-se afirmar que, apesar de o processo eleitoral ser um componente fundamental para a democracia, ele não é suficiente para garantir que a população desempenhe um papel realmente decisório neste regime. A participação da população na vida política das nações precisa aperfeiçoar-se. (GUARANÁ E FLEURY, 2008, p. 95)

Nas, ditas, democracias representativas existem alguns mecanismos que ampliam a possibilidade de o cidadão participar, tais como as audiências públicas, as ouvidorias, os conselhos gestores de políticas públicas e os referendos (GOMES, 2003). Desta forma, apesar de ser o procedimento hegemônico e que predominou como forma de homogeneizar a prática democrática em diversos países, a representação não impediu que movimentos favoráveis à participação também surgissem.

As abordagens chamadas por Santos e Avritzer (2003) de contra hegemônicas, por exemplo, pensavam em uma configuração política na qual os cidadãos pudessem participar. Neste contexto, Santos (2003) organizou no livro *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* textos de autores que descrevem diversas experiências de vinculação da participação popular ao nível das democracias representativas instaladas em países como Brasil, Índia, África do Sul, Moçambique e Portugal. São manifestações da democracia participativa que se deram no nível local, como os orçamentos participativos instalados nas cidades brasileiras de Porto Alegre e Belo Horizonte. A democracia participativa parte do pressuposto da ampliação da participação dos cidadãos nas decisões políticas. Buhlungu (2002) destaca que este tipo de democracia permite a expansão da cidadania e a inclusão de atores anteriormente excluídos.

A ampliação da participação política não é, contudo, um passo simples dentro do processo democrático, pois necessita da formação de uma nova gramática

de organização da sociedade, que depende de uma inovação social articulada com uma inovação institucional (SANTOS, AVRITZER, 2003). Um processo onde o procedimento que rege as relações entre Estado e sociedade se altera de forma a ampliar as possibilidades de participação dos cidadãos junto às decisões políticas.

A democracia participativa não se concretiza, contudo, somente a partir da abertura de espaços participativos por parte do Estado. Há que se desenvolver uma cultura da participação dentre os cidadãos: “[...] o objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las” (BORJA, 1988, p.18).

A participação, apesar de ser uma necessidade fundamental do ser humano, como defende Bordenave (1993), depende do contexto sócio histórico vivenciado na comunidade onde irá se manifestar. Putnam (2006) ressalta, por exemplo, a diferença de capacidade participativa percebida dentro das governanças regionais criadas na Itália na década de 1970. Ele observou que há uma diferença significativa entre a participação nas regiões do norte e do sul da Itália.

Nas regiões do norte da Itália, na formação das governanças regionais, houve maior participação popular, pois nestas regiões predominavam relações sociais horizontais e as comunidades já possuíam historicamente um maior associacionismo, capacidade de participar de associações de diversas finalidades. Nas regiões do sul da Itália, por outro lado, a participação foi menor, pois nestas comunidades predominavam relações clientelistas. Assim, há uma correspondência entre as características sócio históricas de cada região com o nível de apatia política e de participação de cada comunidade. Putnam (2006) também destaca que as comunidades onde há maior participação são aquelas que alcançaram maior capital social.

O capital social é designado por Bourdieu (1980) como a somatória dos recursos disponíveis em uma rede durável de relações sociais internas a uma comunidade, que podem ou não estar institucionalizadas, mas que garantem interconhecimento e reconhecimento dentre aqueles que o possuem.

O capital social, portanto, é um bem coletivo e cumulativo que atua diretamente na ação e nas possibilidades de desenvolvimento da comunidade. A qualidade das relações estabelecidas dentro da comunidade são fatores

multiplicadores deste tipo de capital. “Aqui o capital social diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.” (PUTNAM, 2002, p. 177).

As relações estabelecidas entre a participação e o capital social dentro de uma comunidade sugerem uma ampliação das possibilidades de mudança da gramática social como descreveram Santos e Avritzer (2003), colaborando para que se alcance a democracia participativa. Ferrarezi (2003), entre outros autores do tema, colaboram com tal percepção, pois entendem o capital social e a participação como importantes para o fortalecimento da democracia, ao desenvolverem a capacidade de as pessoas envolverem-se com o desenvolvimento social, atentando para os problemas comuns.

Os resultados da democracia participativa dependem, contudo, da superação de alguns desafios que envolvem a ampliação da participação e, conseqüentemente, do capital social. Santos e Avritzer (2003, p. 59) destacam que:

Estes processos tendem a ser objeto de intensa disputa política. Como vimos antes, as sociedades capitalistas, sobretudo nos países centrais, consolidaram uma concepção hegemônica de democracia, a concepção da democracia liberal com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Esta estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição.

A introdução de uma democracia participativa em uma sociedade depende, portanto, da capacidade de superar as disputas nas relações políticas internas e externas ao Estado, bem como a inserção de uma cultura de participação política no cotidiano dos cidadãos. Cabe ressaltar que ambos os desafios estão envoltos em diversos interesses pessoais dos diferentes atores incluídos no processo, sejam atores relacionados aos interesses governantes, ou aos opositores dentro do sistema eleitoral que rege a manutenção desta forma de regime democrático. (DOWNS, 1999)

Da disputa de interesses internas às diferentes instituições do Estado, existem algumas vulnerabilidades que causam a descaracterização das práticas participativas, “[...] quer pela cooptação por grupos sociais superincluídos, quer pela

integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder [...].” (SANTOS, AVRITZER, 2003, p. 60) Gomes (2003) observa que infelizmente as manifestações da democracia nas sociedades complexas da atualidade correspondem a procedimentos pouco igualitários e incapazes de corresponder a uma real expressão da soberania popular.

Apesar do reconhecimento de que a participação política dos cidadãos é um processo que passa por desafios e vulnerabilidades, há que se manter o incentivo e a valorização desta como uma tentativa de ampliação da democracia, da inclusão de atores que estariam afastados no processo decisório das políticas públicas, em uma contribuição para ampliar o seu significado etimológico, de povo no poder.

2.2 DEMOCRACIA BRASILEIRA

O processo de democratização que se deu no Brasil a partir de 1985 foi uma resposta ao final do regime ditatorial militar iniciado em 1968. Codato (2004) descreve que o regime ditatorial foi resultado de um processo político iniciado a partir do golpe militar ocorrido em 31 de março de 1964. Neste regime as relações de comando e de poder internas ao aparelho do Estado e mantidas sob o controle militar desencadeiam um processo de repressão e de liberalização que se alterna durante todo o período ditatorial, marcando fortemente as relações entre Estado e sociedade. (CODATO, 2004) Somente a partir de 1985, inicia-se o processo de redemocratização brasileira, culminando em 1988 com a elaboração de uma nova Constituição.

As características da democracia vivenciada no Brasil no período que é contemplado neste trabalho certamente estão ligadas à conjuntura política vivenciada nos períodos de ditadura militar, de abertura política do regime e de democratização. Neste sentido, Codato (2005) faz uma análise de tais períodos e observa que a condução dada pelos militares, especialmente pelos Presidentes que estiveram no poder nestes períodos, levou o Brasil ao fortalecimento de uma democracia liberal. Os interesses econômicos estiveram, portanto, como pano de fundo das decisões políticas do período, promovida inclusive a uma das

características mais marcantes do processo de redemocratização brasileiro a partir de então.

A questão econômica aparece já nas justificativas para o golpe militar de 1964. Lafer (1975) destaca que a derrocada vivenciada pela República Populista a partir de 1960, numa conjuntura de esgotamento do modelo político-econômico, provocou a impossibilidades de controle do Estado sobre a economia. Tal situação ligada a uma tendência de exaustão das fórmulas institucionais e das regras do pacto de dominação que o sustentavam geraram um processo de paralisia decisória que culminou no movimento em direção ao golpe militar no ano de 1964.

Uma das características marcantes dos governos pós-golpe foi o autoritarismo manifestado nas relações com a sociedade. Lafer (1975) descreve que a racionalização das decisões e a expansão econômica acelerada tornaram-se uma resposta à crise político-econômico do final da república populista e, também, uma forma de se legitimar positivamente diante do autoritarismo promovido pelo novo governo. Percebe-se que a perspectiva econômica acaba ganhando atenção durante todo o processo, inclusive no empreendido a partir de 1974, com a liberalização do regime ditatorial militar.

Codato (2005) comenta que o processo de transição do regime ditatorial militar para a democracia liberal, contemplando desde o governo Geisel até o governo Sarney, de 1974 a 1990, caracteriza-se pela manutenção dos interesses de uma elite das Forças Armadas dentro das estruturas do Estado. O processo de transição de regime político no Brasil não se deu, portanto, através da derrubada do governo ou de um golpe de Estado, mas sim de um movimento do próprio bloco militar no poder que, a partir de 1974, começou a esboçar um caminho para manter controle sobre a estrutura do Estado, mesmo sem ser o principal ator do governo.

Codato (2005) observa que houve a institucionalização do autoritarismo durante o processo de transição. Devido à baixa funcionalidade e estabilidade do arranjo institucional da ditadura militar surgiram inúmeras crises políticas neste período, levando os militares a promoverem uma reforma política capaz de suportar as crises e de impedir o retorno da situação vivenciada na República Populista, ou um avanço democrático que os retirasse da estrutura estatal.

As características do processo de transição, desta forma, influenciam sobremaneira as características do regime político posterior. Codato (2005, p. 101), inclusive, reforça o paralelismo entre aspectos do sistema político dos dois regimes,

o regime ditatorial militar e seu posterior regime democrático liberal, destacando que:

Na verdade, as reformas econômicas prescindiram de uma verdadeira reforma política, que aumentasse a representação, e de uma reforma do Estado, que favorecesse a participação. Ou melhor, as reformas neoliberais tiveram como pré-condição o arranjo autoritário dos processos de governo e a ausência de responsabilidade (*accountability*) dos governantes. Daí que sua implementação não combinou com as exigências de ampliação da cidadania e controle social sobre o Estado. Houve uma complementaridade entre o discurso ideológico liberal e as práticas políticas autoritárias, expressa na insistência em construir apenas a hegemonia social do capitalismo neoliberal, e não novas formas de legitimação política democrática. O déficit de cidadania é somente a face mais visível deste processo.

Levando em conta as características do processo de redemocratização brasileiro no pós-ditadura militar, e suas consequências para a formação do perfil do cidadão brasileiro enquanto agente político, observa-se o estudo de Baquero (2003), que faz uma análise sobre a atuação política do cidadão brasileiro. Em suas pesquisas ele descreve a descrença do cidadão brasileiro nas instituições políticas e suas consequências para uma recorrência na manifestação de apatia política dentre os cidadãos brasileiros. Ele revela que os brasileiros são intolerantes ao autoritarismo, defendem a democracia, mas não confiam nas instituições democráticas, com destaque para a sua dificuldade de sair de uma sociedade onde são reforçadas as relações clientelistas, para uma onde predominam as relações horizontais.

Existem semelhanças entre as análises de Baquero (2003) sobre o Brasil e de Putnam (2002) sobre as regiões do sul da Itália, já que ambas são democracias representativas e estão vinculadas a uma cultura de relações clientelistas.

Putnam (2002) comenta que o processo que gera alterações neste cenário é lento, mas precisa ser iniciado, através da transformação para uma comunidade mais cívica. Ele observa que os governos regionais, principalmente devido à atuação dos conselhos, mais próximos da realidade dos cidadãos, deram resultados para a situação italiana. O associacionismo contribuiu para a formação da comunidade cívica, ampliando as relações horizontais. Baquero (2003, p. 94) complementa que:

[...] a consolidação da cidadania não é um processo sem dificuldades. Depende de fatores múltiplos que estão envolvidos na transformação de uma cultura política para uma dimensão mais participativa; depende também da proliferação de organizações sociais autônomas e da capacidade dessas associações em representar a pluralidade e diversidade

dos distintos interesses existentes na sociedade como um todo; depende também da existência de movimentos sociais democráticos e mecanismos institucionalizados [...]

As perspectivas de Putnam (2002) e Baquero (2003) corroboram com as propostas de Cardoso (1985, p.63) sobre o desafio de ampliar a participação: “o momento é de se começar e de se criar mecanismos pelos quais as pessoas participem.” Segundo ele este processo passa por uma grande quantidade de mudanças sociais e políticas capazes de proporcionar o ambiente ideal para a participação, sendo necessário que se criem mecanismos capazes de ampliar as possibilidades de incorporação da participação no cotidiano da comunidade.

Como se observou anteriormente, um dos marcos do processo de democratização brasileiro foi a promulgação da Constituição de 1988. A chamada Constituição Cidadã previa, justamente, a ampliação dos conselhos gestores de políticas públicas, num contexto de reforço da recente transição democrática, como uma resposta à centralização decisória e ao autoritarismo de mais de vinte anos de ditadura militar. (GOMES, 2003). A seguir, trata-se mais sobre a ampliação dos conselhos na democracia brasileira.

2.3 O PAPEL DOS CONSELHOS NA DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E NA PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Dentro da Constituição de 1988 e de seu incentivo à ampliação dos espaços de participação da sociedade nas relações com o Estado, “[...] os conselhos gestores de políticas públicas, com caráter deliberativo e participação direta e constitutiva da sociedade, surgem, no Brasil, como espaço institucional destinado a aprofundar o conteúdo democrático da vida política.” (GOMES, 2003, p. 7)

Com a possibilidade de atuar como um espaço de participação da sociedade junto à gestão de determinadas políticas públicas, os conselhos passaram, a partir desta Constituição, a serem disseminados pelo Brasil, no que Gomes (2003) chama de “febre conselhistas”, na qual a presença de conselhos foi incentivada junto às políticas públicas de saúde, educação, turismo, meio ambiente entre outros. Para alguns conselhos foi vinculado inclusive o repasse de recursos federais.

Quanto à compreensão do que são conselhos, Carneiro (2002, p. 279) conceitua:

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais.

Carneiro (2002) reforça o caráter legal e institucional que está presente nos conselhos e, neste sentido, chama a atenção para dois aspectos importantes. Em primeiro lugar a necessidade de uma apresentação legal, ou seja, os conselhos são criados por lei e nesta também são descritas as suas características institucionais, aquelas funções as quais o conselho se propõe a exercer. Dentro de sua estrutura legal, os conselhos podem assumir atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle sobre as políticas públicas. Mas também possuem atribuições que não necessariamente estão vinculadas a estas funções pragmáticas, pois são capazes também de: “promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo.” (GOMES, 2003, p. 5).

O conselho gestor de uma determinada política pública, além de consulta, deliberação e controle sobre as decisões políticas relativas a ela, atua junto à resolução dos problemas da representação democrática citados anteriormente, pois amplia a possibilidade para um número maior de cidadãos de participar junto ao processo de autorização e de construção de consenso sobre as decisões políticas.

Neste sentido, os conselhos, para cumprir com seu papel junto ao processo de ampliação democrática, devem garantir que seus conselheiros sejam designados democraticamente, pois mesmo que nos conselhos não haja espaço para que todos os cidadãos participem, há ao menos uma nova forma de representação. As condições como os conselheiros são designados implicam diretamente na capacidade de ampliação da participação e também na retomada dos problemas de representação já observados. Assim, a representação que ocorre dentro do conselho precisa passar por um processo de legitimação junto à sociedade, seja através da entidade que está representada ou pelo processo de interlocução que é

gerado junto à população (GOMES, 2003). Há para os conselheiros, uma responsabilidade perante a sociedade que representam, e neste caso, podem surgir também os problemas de autorização e consenso. Assim, mesmo os conselhos precisam passar por procedimentos de responsabilização e controle da sociedade, numa garantia de que internamente ao conselho também estão se tomando decisões democráticas (GOMES, 2003).

O conselho, contudo, mais que um espaço de tomada de decisões políticas, acaba se tornando um espaço de negociações, onde, através da estrutura paritária entre sociedade civil e governo, amplia-se a possibilidade de que as decisões políticas de governo estejam alinhadas com as necessidades e interesses de uma fatia mais ampla da sociedade. Neste sentido, é importante que o conselho atue na divulgação de suas ações e na discussão pública de sua pauta (GOMES, 2003).

As características listadas até o momento descrevem as capacidades e necessidades dos conselhos diante de sua função junto à ampliação democrática e ao controle sobre as políticas públicas. Contudo, muitos estudos sobre a eficácia dos conselhos na prática, em diversos exemplos brasileiros, encontram alguns problemas institucionais recorrentes e que acabam por criar obstáculos a sua atuação ideal.

Os estudos de Carneiro (2002) sobre o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e sobre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) de Minas Gerais, além de outros conselhos municipais ligados a estas áreas de políticas públicas, apontam para os problemas de institucionalização. Ela observou que os problemas iniciam já na participação, sendo que grande parte dos representantes governamentais não participam das reuniões dos conselhos e muitos não têm conhecimento sobre suas atribuições enquanto conselheiros. Mesmo que a intenção seja a promoção de um espaço paritário de discussão entre Estado e sociedade civil, a grande heterogeneidade dos participantes promove um ambiente no qual nem todos possuem a mesma capacidade de participar.

Outra característica encontrada pela autora refere-se à disparidade entre as capacidades materiais e técnicas dos conselheiros, já que muitos não possuem os meios necessários para a manutenção de sua participação ou não se consideram aptos a intervir nas deliberações dos conselhos. Por outro lado, muitas das entidades que estão representadas acabam mantendo uma participação vinculada a

garantir seus interesses pessoais junto a estrutura do Estado, fazendo com que as intenções particulares da entidade acabem pautando seu posicionamento dentro das atividades do conselho. (CARNEIRO, 2002)

Dentro destas dificuldades de participação, e de alinhamento de interesses, segundo Carneiro (2002) grande parte das atribuições presentes nas legislações, regulamentos, princípios e diretrizes do conselho, acabam por não ser executadas, principalmente em se tratando das demandas relacionadas aos conselhos da criança e do adolescente.

Por outro lado, existem entraves para a atuação dos conselhos também no que se refere à utilização de suas deliberações por parte dos governos, e de como se dá a complexa relação entre os conselhos e o Executivo, principalmente em se tratando do âmbito municipal. “A eficácia dos conselhos depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado e da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos.” (CARNEIRO, 2002, p. 160) A autora revela que em suas pesquisas junto aos conselhos municipais, estes têm uma fraca autonomia e uma dependência excessiva do Executivo local. Os conselhos que existem nestas condições tornam-se fragilizados quanto a seu poder de tomar decisões.

Sobre suas pesquisas Carneiro afirma (2002, p. 165):

Um caminho de democratização foi constitucionalmente aberto pela Constituição Cidadã de 1988. Passados mais de 13 anos, os principais obstáculos para uma atuação mais consistente dos conselhos estão ligados às dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de atores centrais, tanto governamentais quanto não governamentais, e instituir mecanismos de controle e deliberação efetivos, o que daria condições para que a dimensão igualitária e deliberativa do conselho pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas sociais.

A criação de uma nova gramática social que conduza a uma sociedade mais participativa, como citado por Santos (2003), é um dos desafios encontrados por Carneiro (2002) na avaliação da eficácia dos conselhos mineiros. Neste sentido, os estudos de Alencar *et al.*, (2013), com seu interesse em analisar o perfil social de alguns conselheiros nacionais brasileiros, acabam descrevendo uma das características do contexto social brasileiro que interferem diretamente na possibilidade da constituição desta nova gramática social.

Alencar *et al.*, (2013) estudou conselheiros ligados a políticas sociais,

garantia de direitos, desenvolvimento econômico e infraestrutura e meio ambiente. Ele levou em conta dados como sexo, raça, escolaridade, faixa etária, renda e distribuição regional e percebeu que algumas desigualdades que se dão em outros âmbitos da sociedade também se manifestam dentro dos conselhos nacionais estudados.

Apesar do cenário complexo a que teve acesso, o autor chegou a aspectos gerais quanto à reprodução de desigualdades dentro do ambiente dos conselhos.

Por um lado, quando observado de forma agregada, o perfil dos conselheiros nacionais indica que estes são atores que possuem renda e escolaridade substancialmente superiores à média da população brasileira, sugerindo, assim, algum tipo de representação elitizada da sociedade nos espaços de participação. Além disso, as evidências sugerem que tem se manifestado a reprodução de algumas das desigualdades mais marcantes na sociedade brasileira. O perfil dos conselheiros é marcado por predominâncias do sexo masculino, da cor branca e de origens regionais concentradas nos principais centros econômicos e políticos do país. (ALENCAR, 2013, p. 140.)

Além destes dados, ele observou que existe um número maior de conselhos vinculados a questões de políticas sociais e de direitos, do que aos de desenvolvimento e infraestrutura, já que os primeiros geralmente possuem maior envolvimento de atores e movimentos sociais.

Neste sentido, dentro do processo político, para o exercício da participação, além da criação das instâncias participativas é preciso que existam políticas de combate às desigualdades que a antecedem dentro da sociedade, pois tais instâncias podem ter seu processo decisório assumido por aqueles que já estavam inseridos nas estruturas de poder (ALENCAR, *et al.*, 2013).

Tais resultados demonstram que os conselhos, como espaços participativos tendem a ser ocupados por atores que possuem determinadas condições de organização, além de maior capacidade financeira e de poder, levando os grupos historicamente excluídos a permanecerem distantes dos processos decisórios. Aqui está outra fragilidade dos conselhos enquanto espaços de participação: a sua vulnerabilidade às desigualdades pré-existentes no ambiente social e político. (ALENCAR, *et al.*, 2013)

Sobre o impacto das características sociais e políticas no cotidiano dos conselhos, pode-se utilizar o estudo de Abramoway (2013) no qual ele discute o processo de criação de grande parte dos conselhos de desenvolvimento rural nos

municípios brasileiros em meados de 1997, mesmo período da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. A criação dos conselhos foi incentivada neste período e vinculada ao recebimento, pelo município, de recursos federais para o desenvolvimento rural.

Neste caso, o autor defende que ocorreu um processo de burocratização destes conselhos no que se refere à garantia dos requisitos para o recebimento dos recursos. Mas, também, que os conselhos se formaram, na demanda de cumprir com as exigências do programa federal com a presença de conselheiros inaptos para promover o processo de desenvolvimento rural como era esperado. Desta forma, o conselho foi demandado de responsabilidades com as quais não tinha toda a capacidade de lidar. (ABRAMOWAY, 2013)

A falta de uma movimentação social em prol do conselho e a necessidade de criação do conselho como demanda do PRONAF não colaboraram para o já comentado processo de democratização e de promoção de participação como é esperado de um conselho. Houve, da parte do governo federal para com os municípios, o que Abramoway (2013) trata por falha de transferência institucional. O conselho, apesar de aberto à participação popular, acabou transmitindo ares junto à população de ser mais uma instância política convencional. Tal situação se reforça, principalmente, através de exemplos como os estudados no Paraná, onde a presidência é exercida pelo Secretário Municipal em exercício. (ABRAMOWAY, 2013) Outra dificuldade refere-se a capacidade de atuação do próprio conselho junto ao processo de desenvolvimento rural, sendo que na maioria dos conselhos estudados somente possuíam funções consultivas, muito poucos assumiam uma perspectiva deliberativa.

Abramoway (2013) destaca a necessidade, junto aos conselhos de desenvolvimento rural, da aplicação de variadas opções de participação pública, discussões de pauta e estímulo para que as demandas do conselho sejam debatidas pela população em seus lugares de moradia, capelas, bairros e comunidades, pois somente assim há alguma possibilidade de se alterar o jogo político e de se alcançar alguma mudança social. O autor também defende que o conselho deve ajudar a valorizar a vida associativa no meio rural, contando, desta forma não somente com a participação ativa de políticos, de sindicalistas, de cooperativas, mas também de agricultores das associações locais. Tudo isso para garantir que o conselho não seja somente um instrumento de repasse de recursos da federação para o município.

Como existe, a partir da Constituição de 1988, um aumento significativo no número de conselhos, em várias áreas de políticas públicas, vinculados aos âmbitos municipal, estadual e federal, mas permanecem em muitos dos exemplos observados vários desafios para a atuação participativa e democrática dos conselhos, pode-se questionar a real função dos conselhos e os interesses para que mantenham-se incentivados. Cortes e Gugliano (2010) fazem uma discussão que compara as características dos orçamentos participativos e dos conselhos enquanto fóruns participativos mais recorrentes no caso brasileiro. Os autores observam que estes fóruns participativos manteriam características do neocorporativismo, estando em muito ligados a um processo de negociação de interesses, onde os atores atuam junto aos conselhos, por exemplo, num processo de garantia de “reconhecimento” e legitimação de sua representação junto às associações.

Os autores destacam aspectos que caracterizam o funcionamento dos conselhos atentando para a sua capacidade de atuação. Revelam que, como parte da estrutura administrativa das áreas de políticas públicas a que estão vinculados, os conselhos tem seu papel institucional, bem como suas agendas, e as questões sobre as quais possuem poder de decisão, descritos por regras pré-estabelecidas, de acordo com as características institucionais destas áreas.

Outro aspecto discutido no estudo diz respeito ao processo de entrada dos conselheiros, que pode dar-se por via de eleição, por indicação das organizações ou da parcela da população as quais representam, mas também por determinação dos respectivos gestores, permitindo que as elites políticas controlem a dinâmica da política em questão. (CORTES, GUGLIANO, 2010) Um exemplo é a formação de seus núcleos diretivos, que quando não assumidos por autoridades governamentais, garantem sua influência sobre às eleições internas, sobre a pena, por exemplo, de ser retirada a infraestrutura necessária para o funcionamento do conselho. (CORTES, GUGLIANO, 2010) Em síntese:

[...] as linhas gerais que definem seu papel institucional nas várias áreas de política pública, quem deles pode participar e, principalmente, a própria existência dos fóruns, é definida legalmente. O acesso aos fóruns não é facultado a todos os cidadãos. Apenas os representantes das organizações designadas por lei, mais frequentemente, ou por decreto do Poder Executivo municipal ou estadual, podem ser considerados como integrantes plenos, com direito à voz e voto. [...] Sem dúvida, a institucionalização dos conselhos limita a transferência de práticas e de informações da sociedade civil para o seu interior, definindo que os participantes sociais representem grupos de interesses de cada área de política pública. [...] Porém, é

precisamente esta característica a que impede que os governos desconstituam os conselhos e auxilia a explicar o porquê, atualmente, estes organismos estão disseminados em todos os municípios do país [...](CORTES, GUGLIANO, 2010, p. 68-69)

Cortes e Gugliano (2010) percebem, portanto, aspectos que permitem que os gestores estatais mantenham o incentivo ao desenvolvimento de conselhos municipais, estaduais e federais, pois, através de características neocorporativistas, eles garantem a manutenção de controle dos conselhos diante do seu papel de instância de aproximação entre Estado e sociedade.

Os autores, contudo, não deslegitimam diante das diversas dificuldades dos conselhos, que eles atuam efetivamente para que as demandas dos usuários e beneficiários das respectivas áreas de políticas públicas tenham um espaço de interação com o Estado, o que acaba minimamente interferindo na autonomia dos gestores. Eles destacam: “Nesse sentido, [os conselhos] representam uma novidade no modo como são tomadas decisões sobre tais políticas no Brasil.” (CORTES, GUGLIANO, 2010, p. 68)

Assim como, Alencar *et al.*, (2013), que apesar da análise apresentada sobre o perfil dos conselheiros nacionais, destaca seu posicionamento quanto à relevância dos conselhos junto à democracia:

Assim, ainda que submetidos a algumas limitações, conselhos têm oportunizado *[sic]* arenas políticas de acesso mais ampliado, quando comparadas a outros canais de relação política entre Estado e sociedade. Portanto, a existência deles e seu contínuo aperfeiçoamento são portadores de promessas importantes para o aprofundamento da democracia brasileira. (ALENCAR *et al.*, 2013, p. 141.)

Todos os exemplos de estudos relacionados a diferentes experiências de conselhos no Brasil acabam por reforçar a argumentação de Gomes (2003, p. 43), na qual revela que “problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados no dia a dia dos conselhos”, mas que os conselhos são importantes instrumentos à disposição da sociedade.

Mais importante que isso, Gomes (2003) observa que, dentro do contexto promovido pelo regime liberal democrático disponível no Brasil, a necessária ocorrência de mudanças nas características de atuação dos atores sociais junto ao processo político exige uma ruptura radical no arcabouço institucional brasileiro, e

como este é um processo bastante improvável, os conselhos se tornam uma via legítima de mudanças possíveis. Ele defende, sobretudo, que as características institucionais dos conselhos podem limitar ou valorizar as possibilidades de que os conselhos realizem todo o seu potencial democrático e de controle de políticas públicas.

Tomando por base as experiências de outros conselhos brasileiros e o papel que os conselhos têm diante da democracia brasileira, parte-se para a apresentação de dados gerais sobre o funcionamento do Conselho Nacional de Turismo e aspectos que colaboram com a análise pretendida no estudo.

3 O CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

De posse das bases teóricas que norteiam as discussões deste estudo, parte-se para a observação mais descritiva do funcionamento do Conselho Nacional de Turismo, enquanto objeto do estudo. Para cumprir este objetivo o capítulo descreve os aspectos históricos, legais e políticos que caracterizam este conselho detalha a sua relação com o Ministério do Turismo e identifica os aspectos mais marcantes de seu funcionamento cotidiano.

Diante deste objetivo é importante destacar que o Conselho Nacional de Turismo foi considerado em 2003 como um dos instrumentos da gestão descentralizada e participativa empreendida pelo recém-criado Ministério do Turismo, conforme descrito no Plano Nacional de Turismo 2003-2007. Na forma da lei, o conselho é entendido como: o “[...] órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica do Ministério do Turismo, diretamente vinculado ao Ministro de Estado [...]”. (BRASIL, 2003) Ele assume, portanto, atribuições relativas ao desenvolvimento do turismo e tem sua existência bastante vinculada à estrutura ministerial.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS, LEGAIS E POLÍTICOS

Anteriormente a 2003, já houve no Brasil, dois outros conselhos de turismo de âmbito federal, correspondentes a contextos políticos distintos. Um criado em 1966 em pleno regime autoritário vinculado à ditadura militar brasileira e outro já em um governo democrático, criado em 2002, de bases partidárias bastante opostas ao conselho criado em 2003. Na comparação entre os conselhos anteriores e o atual são percebidas algumas semelhanças no que se refere à centralização do poder decisório por parte do Poder Executivo, e algumas distinções demonstradas na ampliação do número de conselheiros da sociedade civil.

O Decreto 55 de 18 de novembro de 1966 foi criado para definir a Política Nacional de Turismo, criar o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo. O contexto político do período no qual este decreto foi lançado coincide

com o primeiro governo pós-golpe de 1964, que veio a culminar em 1968, em um regime ditatorial militar que se estendeu até o ano de 1985, conforme descreve Codato (2004). O Decreto 55 assinado pelo Presidente Marechal Humberto Castello Branco representou o interesse econômico do governo no processo citado anteriormente de resolução dos problemas econômicos deixados pela República Populista, e de legitimação positiva do primeiro governo militar pós-golpe diante do crescente autoritarismo.

O turismo passou, então, a ser considerado uma indústria básica para o país, e foi listado como uma das prioridades do Ministério da Indústria e do Comércio no período. (SILVEIRA, 1977) A criação do conselho, com suas atribuições de formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo, veio de encontro às necessidades do turismo, mas também do Ministério sob o qual tal responsabilidade estava instalada. O conselho, presidido pelo próprio Ministro da Indústria e do Comércio, era composto por seis conselheiros vinculados a órgãos federais: representantes de outros ministérios. Além de três representantes da iniciativa privada: agentes de viagens, transportes e hotelaria. A designação dos conselheiros se dava por parte do Ministro e de acordo com publicação em legislação oficial.

O Decreto 55 esteve vigente de 1966 a 1968, quando foi revogado pela Lei 5.469 de 08 de julho deste ano assinada pelo Presidente Costa e Silva, que por sua vez foi revogada pela Lei 7.174 de 14 de dezembro de 1983, assinada pelo Presidente Figueiredo. Todas as revogações são ligadas, principalmente, ao artigo 5º, que se refere à composição dos membros do conselho. Em 1966 o conselho contava com 9 (nove) conselheiros e em 1983 passou a contar com 14 (quatorze), todos designados pelo Poder Executivo.

O Ministro da Indústria e do Comércio, além de ser o seu presidente e de designar os conselheiros, também tinha poder de veto sobre as decisões do conselho, sempre com a aprovação do Presidente da República, conforme descrito no artigo 9º do Decreto 55. A vinculação da presidência do conselho ao poder executivo federal e o seu poder de veto sobre suas decisões demonstram a centralização decisória característica do período ditatorial, demonstrando a baixa autonomia do conselho em relação ao Estado.

Outra peculiaridade deste conselho é o designado no artigo 10 do Decreto 55, que trata da disponibilidade de “gratificações” para os conselheiros conforme sua participação nas sessões do conselho. Tais gratificações, que tinham seu valor

definido por meio de decreto presidencial, podem ser entendidas como um incentivo à participação dos conselheiros, mas também como outra possibilidade de controle do poder executivo sobre o conselho. Para os conselhos criados a partir da Constituição de 1988, a possibilidade destas gratificações está descartada, já que elas são entendidas como uma restrição ao caráter voluntário dos conselheiros, dentro da concepção de ampliação da participação democrática. Da citação legal sobre o Conselho Nacional de Turismo criado em 1966, após sua última alteração na Lei 7.174 de 1983, aparece somente a Lei nº 8.181 de 28 de março de 1991, com a declaração de sua extinção, e a transferência de suas atribuições, documentos e competências para a EMBRATUR - Empresa Brasileira de Turismo.

Na legislação de 1991 é citada somente a extinção do Conselho Nacional de Turismo, e como no período que se seguiu a 1985, quando houve o processo de transição do regime ditatorial militar para a democracia liberal, não houve mais citações relativas ao Conselho na legislação, não se sabe quando efetivamente ele deixou de atuar junto às políticas de turismo. Somente em 2002 foi publicado novo decreto se referindo ao Conselho Nacional de Turismo. No Decreto 4.402 de 02 de outubro, o conselho assume atribuições junto ao Ministério de Estado do Esporte e Turismo, presidido pelo respectivo Ministro e contando com 28 conselheiros, todos listados neste decreto.

Nesta legislação já não se observa o anterior direito a veto do presidente sobre as decisões do conselho, ou a disponibilidade de gratificações para os conselheiros como ocorreu no conselho existente durante o período ditatorial. Para o conselho de 2002 é citada a garantia das premissas dispostas pela Constituição de 1988 e a abertura para a participação de outras entidades da sociedade civil, além das listadas no decreto, mas sem direito a voto.

Apesar da tentativa de manutenção, num primeiro momento dos interesses constitucionais de democratização e de ampliação da participação, em 04 de novembro de 2002 é lançado o Decreto nº 4.457 que acrescenta um artigo declarando que os membros do conselho devem ser designados pelo Ministro do Esporte e Turismo, mediante indicação das entidades representadas. O acréscimo de tal artigo ao decreto configura para o conselho um cenário de ampliação do poder do Ministro, e consequentemente, a ampliação da interferência do Poder Executivo sobre as decisões do conselho.

O conselho de 2002 foi criado, contudo, nos últimos meses do segundo

mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, conhecido como FHC, e não se estendeu além deste mesmo ano. Com a impossibilidade de reeleição de FHC e com seu partido, o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB derrotado nas eleições deste ano pelo Partido dos Trabalhadores - PT, novas políticas foram empreendidas em prol do Turismo a partir de 2003, com destaque para a criação do Ministério do Turismo, inédito até então e, posteriormente, de uma nova versão do Conselho Nacional de Turismo.

Desta forma, a partir de 2003, dentro do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, há a criação de um novo conselho, não mais vinculado ao Ministério do Esporte e Turismo, mas sim ao Ministério do Turismo. O Presidente Lula assinou o Decreto 4.686 de 29 de abril de 2003, que revogou os decretos anteriores e descreveu as características do “novo” Conselho Nacional de Turismo.

A comparação entre os conselhos criados em 1966 através do Decreto 55, em 2002 através do Decreto 4.402 e em 2003 através do Decreto 4.686 se torna relevante do ponto de vista das semelhanças encontradas, apesar dos distintos momentos históricos e políticos.

Nos três conselhos é indicada a função de assessoramento aos Ministérios, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério do Esporte e Turismo e Ministério do Turismo, respectivamente, bem como as atribuições técnicas para com o desenvolvimento do turismo e junto à política nacional de turismo. Repete-se, também, a determinação de que a função de Presidente do Conselho é destinada aos respectivos Ministros de Estado, suprimindo a possibilidade de uma eleição interna para a escolha de um presidente dentre os próprios conselheiros. Também é dada ao presidente/ministro a capacidade de designar os outros conselheiros. Desde 1966, portanto, são mantidas características de centralização e interferência do Poder Executivo sobre a atuação do conselho.

Do ponto de vista da democratização constitucional, a comparação mostra que houve um aumento significativo na quantidade de conselheiros, concedendo ao conselho a possibilidade de representar e contar com a participação de um número maior de entidades da sociedade civil, como se observa na TABELA 1 a seguir:

TABELA 1 - NÚMERO DE CONSELHEIROS DE ACORDO COM LEGISLAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

Legislação	Ano	Número de conselheiros			
		Poder público	Mistas	Iniciativa privada	Total
Decreto 55	1966	06	00	03	09
Lei 5.469	1968	08	00	03	11
Lei 7.174	1983	10	00	04	14
Decreto 4.402	2002	12	04	12	28
Decreto 4.686	2003	14	05	30	49
Decreto 4.804	2003	15	08	32	56
Decreto 6.705	2008	15	11	34	66

FONTE: A autora (2014)

Os dados demonstram que houve um processo de ampliação gradativa da abertura do conselho para novos conselheiros. Entre 1966 e 2008, mesmo após o processo de democratização, os conselheiros sempre foram designados pelo Ministro/Presidente do Conselho e tinham sua participação oficializada através de legislação específica. Somente a partir de 2008, com o Decreto 6.705, se observou a possibilidade de que as entidades que se interessassem em ser representadas no conselho pudessem se candidatar, bastando seguir as normas determinadas pelo Regimento Interno do CNT e contar com a aprovação do colegiado.

Outra mudança paradigmática se deu na procedência dos conselheiros. Dos 9 (nove) conselheiros de 1966, 6 (seis) eram representantes de outros Ministérios, vinculados ao poder público. Já no ano de 2003 havia mais que o dobro de conselheiros da sociedade civil em comparação ao número de representantes do poder público. Apesar de haver uma grande centralização de poder por parte do Ministro do Turismo, é indiscutível que o conselho a partir de 2003 teve uma ampliação da participação de representantes da sociedade civil.

A ampliação da quantidade de representantes da sociedade civil não significa, contudo, a qualidade da participação dentro do conselho, e levando em conta a histórica centralização de poder por parte do Ministério, busca-se, nos próximos capítulos, aprofundar a compreensão sobre a qualidade da participação que é promovida dentro do Conselho Nacional de Turismo nos seus 10 anos de atuação, entre 2003 a 2013.

3.2 AS RELAÇÕES ENTRE MINISTÉRIO DO TURISMO E CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

O Ministério do Turismo foi criado em 2003, dentro da estrutura de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, vinculado ao Partido dos Trabalhadores, que assumiu o governo federal neste mesmo ano. Para caracterizar as políticas públicas de nível estratégico de seu trabalho em prol do desenvolvimento do turismo brasileiro, o Ministério formulou um modelo de gestão pública, descentralizada e participativa.

A descrição desta gestão é apresentada no Plano Nacional de Turismo 2003-2007, tomando por instrumentos, fóruns e conselhos colegiados com representantes consultivos, nos níveis: federal, com o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum de Secretários e Dirigentes do Turismo nos Estados - FORNATUR; estadual, com os Fóruns/Conselhos Estaduais de Turismo; e municipal, com os Conselhos Municipais.

No ano de 2013, este modelo de gestão completou 10 anos de atuação, perpassando três mandatos da Presidência da República, todos vinculados ao Partido dos Trabalhadores, com o primeiro e o segundo mandatos do Presidente Lula e o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff.

Como o Conselho Nacional de Turismo atua como um dos instrumentos disponíveis ao modelo de gestão descentralizada e participativa promovida pelo Ministério do Turismo e há uma centralização de poder por parte do Ministro sobre a atuação do conselho, como observado na seção anterior, tal configuração, permite que as relações políticas que se dão no nível do Poder Executivo Federal (Presidência da República e Ministério do Turismo) afetem sobremaneira a atuação do conselho.

A centralização do poder do Ministério sobre o conselho se manifesta também na dinâmica de funcionamento das reuniões, pois a figura que colabora para as características de funcionamento das reuniões do Conselho junto ao presidente da sessão, o Secretário Executivo, é também designado pelo MTUR, e não pelo colegiado. O Secretário Executivo influencia a dinâmica das reuniões do Conselho, pois organiza a pauta e as atas da reunião, uma que representa a

organização da ordem do dia, e a outra representando a memória da reunião. No caso do CNT, a secretaria executiva fica sob encargo do Secretário de Políticas do Turismo do Ministério do Turismo, um cargo político que se altera de acordo com a dinâmica política de governo, assim como a própria função de Ministro.

A TABELA 2 descreve a alternância de representantes nos cargos políticos de grande importância para o funcionamento do CNT.

TABELA 2 - REPRESENTANTES POLÍTICOS LIGADOS AO CNT E SEUS RESPECTIVOS MANDATOS GOVERNAMENTAIS.

Governo / Cargos	Ministro e Presidente do Conselho	Secretário de Políticas do Turismo do MTUR e Secretário Executivo do Conselho
Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - 2003 a 2006	Walfrido dos Mares Guia	1º - Milton Zuanazzi 2º - Ailton Nogueira Pereira
Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - 2007 a 2010	1º - Marta Suplicy 2º - Luiz Barreto	1º - Ailton Nogueira Prereira 2º - Carlos Silva
Presidente Dilma Rousseff - 2011 a 2013	1º - Pedro Novaes 2º - Gastão Dias Vieira	1º - Ana Izabel Mesquita 2º - Paulo Roberto André 3º - Vinicius Lummertz

FONTE: A autora (2014)

A tabela demonstra que houve, nos 10 anos de Conselho, uma alternância de 5 presidentes, e de 6 secretários executivos. A alternância dos cargos, mesmo nos cargos de Presidente e Secretário Executivo não é em si um aspecto relevante que mereça observação. O que torna esses dados relevantes é a forma como a alternância é gerada, sob influência de aspectos políticos. Há, dessa forma, uma suscetibilidade do CNT à estrutura de governo vigente e aos movimentos políticos subsequentes.

Desde 2003 houve, no Brasil, a manutenção do Partido dos Trabalhadores no poder através dos Presidentes Lula e Dilma, mas poderia ter ocorrido o que houve em 2002 com o conselho criado pelo Presidente FHC. Com a mudança de governo, do PSDB para o PT em 2003, o Conselho Nacional de Turismo foi dissolvido para a “criação” de uma nova versão regida de acordo com os interesses da nova estrutura política. Há, dessa forma, a cada eleição, um risco de dissolução do CNT diante da possibilidade de eleição de um Presidente da oposição, ou mesmo da extinção do Ministério do Turismo.

Destaca-se, neste momento, que independentemente da qualidade da participação, ou dos resultados do Conselho, há uma vulnerabilidade ligada à estrutura institucional de vinculação de cargos importantes para o funcionamento do conselho, com cargos mantidos dentro do MTUR através de indicações políticas.

Aparece intrínseca a esta questão, a avaliação da capacidade democrática do Conselho e da autonomia de seus conselheiros diante da variabilidade política. Na hipótese de uma ampliação democrática do Conselho Nacional de Turismo, onde houvesse eleições para os cargos de Presidente do Conselho e consenso sobre a escolha do Secretário Executivo, haveria, certamente, a minimização do risco de dissolução do CNT perante as variações políticas. Tal processo colaboraria para a institucionalização do Conselho Nacional de Turismo como ator permanente junto ao desenvolvimento do turismo.

O que se projeta para o CNT é algo que já se materializou em outros conselhos, principalmente naqueles de nível local, com os quais está relacionada a possibilidade de recebimento de recursos federais, ou até mesmo de gestão de fundos destinados a públicos específicos, como ocorre com os conselhos municipais de saúde, dos direitos das crianças e adolescentes, ou com o de desenvolvimento agrário (GOMES, 2003; CARNEIRO, 2002; ABRAMOWAY, 2013). Nesses conselhos, apesar de vinculação com a estrutura de governo, de contarem com representantes governamentais, há certa autonomia e a garantia de continuação independentemente das características políticas do Poder executivo, de seus representantes ou das características partidárias.

A instabilidade gerada nos momentos eleitorais é inclusive discutida dentro das reuniões do CNT como se observa na leitura das atas das suas reuniões. Um exemplo é a ata da 12ª reunião, onde é destacada a necessidade de o setor do turismo se articular politicamente para demonstrar, independentemente do novo governo, a importância estratégica do setor junto à economia. Outro exemplo é o movimento citado na ata da 30ª reunião, onde é destacada a entrega de documento referencial para as políticas de turismo para os candidatos, com destaque para a entrega feita à então candidata Dilma que se comprometeu a manter o turismo como um setor prioritário do governo. Esses exemplos não pretendem retirar a usualidade da articulação política, já que esta é intrínseca ao processo político que envolve naturalmente a atuação do conselho, mas sim reforçar que há dentro do processo eleitoral um risco de que o Ministério do Turismo, suas políticas e inclusive o CNT

deixem de ser prioridades do governo posterior.

Apesar dos riscos políticos a que esteve suscetível, houve a manutenção partidária e de priorização do turismo nas últimas três eleições federais e, desta forma, se alcançou o marco de 10 anos de atuação do conselho.

3.3 O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO: DINÂMICA DAS REUNIÕES

Desde sua primeira reunião em 30 de abril de 2003 até 30 de abril de 2013, quando completou 10 anos de atuação, o Conselho Nacional de Turismo realizou 39 reuniões ordinárias. Apesar de ter a ampla maioria das reuniões realizadas na capital federal, Brasília, também tiveram reuniões realizadas em outras 6 (seis) capitais brasileiras: Manaus (AM), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS). Passaram pelo conselho, neste período, 76 conselheiros, 5 (cinco) presidentes Ministros de Estado do Turismo, e 6 (seis) secretários executivos Secretários de Políticas do Turismo do Ministério do Turismo.

O APÊNDICE 2 sintetiza informações gerais sobre as reuniões do conselho, demonstrando que há grande regularidade na realização das reuniões do Conselho Nacional de Turismo, com 4 (quatro) reuniões anuais. São exceções os anos de 2003 e 2011 nos quais aconteceram somente 3 (três) reuniões e, também, no ano de 2012 que, devido a um atraso no calendário, foram realizadas duas reuniões no mesmo dia, 13 de dezembro de 2012.

Além da periodicidade das reuniões, existem outras regras que estruturam o funcionamento cotidiano do conselho, como se pode observar através do Regimento Interno. Ele trata das atribuições do conselho e de cada um dos atores envolvidos: conselheiros, presidente e secretário executivo. Trata, também, das regras para a inclusão ou o afastamento de algum conselheiro e das características e prazos de elaboração das pautas e atas de cada uma das reuniões.

A Portaria 55, de 02 de abril de 2009, o Regimento Interno mais recente do Conselho, assinado pelo então Ministro Luiz Barreto, cita, por exemplo, no artigo 1º que o Conselho “congrega representantes do Governo Federal e de instituições representativas dos diversos setores que compõem o segmento do turismo”. Além

de tratar das atribuições destes conselheiros como destaca o artigo 6º:

I - participar efetivamente das reuniões, das discussões e dos trabalhos, apresentando propostas e pareceres em relação às matérias em pauta; [...] VII - apresentar ao Presidente, por escrito, propostas sobre assuntos em análise ou que possam vir a ser analisados pelo Conselho; [...] IX - desempenhar outras atividades e funções que lhes forem atribuídas pelo Presidente; X - elaborar, aprovar e modificar, por maioria absoluta de votos, o seu Regimento Interno, submetendo-o à aprovação do Presidente do Conselho; XI - decidir sobre casos omissos neste Regimento Interno, desde que com a anuência do Presidente do Conselho; XII - eleger, entre seus membros, à exceção do Presidente e Secretário Executivo do Conselho, outros cargos ou estruturas que forem consensuadas como necessárias; (BRASIL, 2009)

Dos doze itens disponíveis no artigo 6º do Regimento Interno, foram destacados, na citação acima, somente seis, pois estes ajudam a caracterizar a centralização de poder nas mãos do Presidente do Conselho. Tais itens reforçam a interpretação de que, além do Regimento Interno, quem determina as regras de funcionamento cotidiano do conselho acaba sendo seu próprio presidente.

De qualquer forma, juntamente à atuação presidencial, há também estruturas relativas à organização interna, como se observa nos artigos 12 e 13 do Regimento interno, com relação aos prazos para o prévio envio pelos conselheiros de suas demandas de comunicação para serem inseridas na pauta da reunião do conselho e sobre o interesse em que as comunicações dos conselheiros se deem de maneira organizada, preferencialmente, relacionadas com as Câmaras temáticas ou por categoria de atividades. (BRASIL, 2009)

A divisão das comunicações dentro das reuniões se dá através das categorias de atividades, representando os diferentes segmentos do turismo, como hotelaria, alimentação, lazer, entre outros, ou através das Câmaras temáticas, que por sua vez, são uma tentativa de legitimar junto ao conselho outras instâncias de discussão que ocorrem paralelamente às reuniões ordinárias do CNT. As Câmaras Temáticas são “agrupamentos de instituições que compõem o Conselho Nacional de Turismo, com o objetivo de identificar e discutir assuntos específicos capazes de impactarem na consecução da Política Nacional de Turismo.” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2014) e estão divididas, conforme os temas descritos na TABELA 3:

TABELA 3 - TEMAS DAS CÂMARAS TEMÁTICAS NO ANO DE 2013

Câmaras temáticas
Câmara de financiamento e investimento
Câmara de infraestrutura
Câmara de legislação
Câmara de negociações internacionais de serviços turísticos
Câmara de promoção e apoio à comercialização
Câmara de qualificação profissional
Câmara de regionalização
Câmara de segmentação
Câmara de turismo sustentável e infância

FONTE: A autora (2014)

As Câmaras Temáticas promovem espaços de discussão temática paralelos ao ambiente das reuniões do CNT. Elas possuem, conforme descrito no Regimento Interno, uma coordenação geral designada pelo conselho, um relator escolhido para apresentar os resultados das reuniões temáticas nas reuniões do CNT e uma coordenação técnica designada dentre os diretores e coordenadores do Ministério do Turismo. Como as reuniões do CNT ocorrem somente 4 vezes ao ano, as Câmaras Temáticas se tornam ferramentas para ampliar o número de encontros anuais dos conselheiros e são bem sucedidas no processo de proporcionar uma atuação mais específica dos conselheiros, o que amplia as possibilidades do CNT junto a variadas frentes de trabalho e discussão.

Esta estruturação das comunicações dos conselheiros, via categorias de atividades e via câmaras temáticas, não esteve, contudo, presente desde o surgimento do conselho em 2003. Na análise das pautas das 39 reuniões em questão, é possível perceber uma alteração gradativa na estrutura das reuniões. Nas pautas das 9 primeiras reuniões do conselho, por exemplo, verifica-se que não há uma designação sobre as manifestações dos conselheiros, não há inclusive a necessidade de inscrição prévia dos conselheiros para se manifestar. Nestas pautas, dentre as atividades previstas para a reunião, é designado um tempo para a “manifestação livre dos conselheiros”.

A partir da décima reunião, entretanto, as manifestações passam a ser ordenadas por solicitação e a ser divididas de acordo com as Câmaras temáticas.

Estas, apesar de já existirem desde 2003, somente passaram a ser critério de organização das comunicações dos conselheiros nas pautas das reuniões a partir de 2005.

O número de comunicações solicitadas previamente e listadas em pauta não alcançou inicialmente um grande volume até a reunião de número 18, no ano de 2007. A reunião com maior número de solicitações de comunicações, com somente 8 (oito) conselheiros inscritos, foi a reunião de número 15.

A partir da reunião de número 19 é que se configura uma estrutura de manifestações dos conselheiros mais específica, ordenada por categoria de atividade, por câmara temática e por tema livre com prévia solicitação, sistema que veio a ser oficializado através da publicação do Regimento Interno em 2009 na Portaria 55. A partir desta reunião e desta nova estrutura de manifestações há uma ampliação constante das solicitações de comunicação por parte dos conselheiros, de 6 solicitações na reunião de número 19, para 21 solicitações na reunião de número 39.

O GRÁFICO 1 propõe uma comparação entre o número de solicitações de comunicação descritas nas pautas das reuniões com o número de manifestações realizadas pelos conselheiros nas reuniões de acordo com as atas.

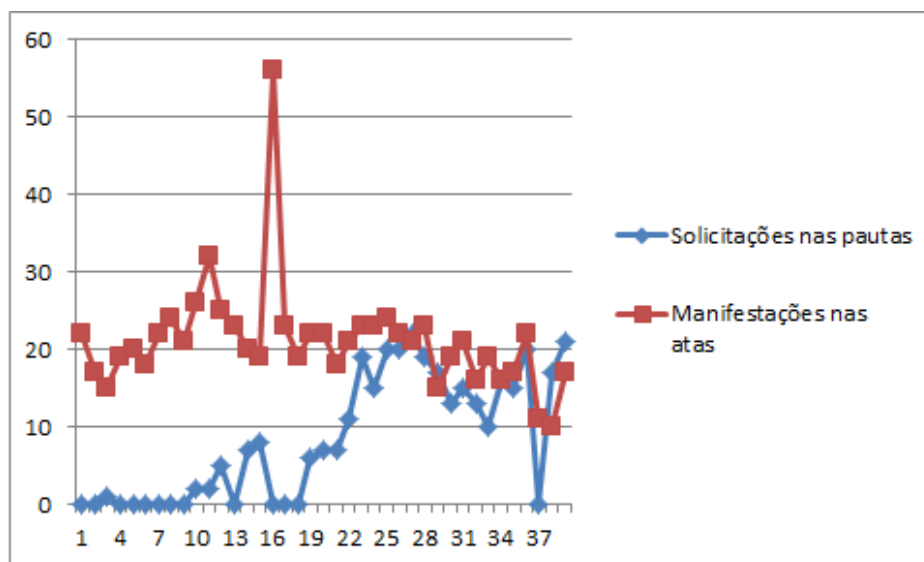


GRÁFICO 1 - RELAÇÃO ENTRE SOLICITAÇÕES DE COMUNICAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS PAUTAS E MANIFESTAÇÕES NAS ATAS DAS REUNIÕES¹
 FONTE: A autora (2014)

¹ O pico de manifestações ocorrido na reunião de número 16, onde todos os participantes da reunião de manifestaram, num total de 54 conselheiros, refere-se à reunião de posse da Ministra Marta Suplicy, quanto todos os conselheiros se manifestaram para saudar a nova ministra.

O GRÁFICO 1 demonstra que há uma regularidade de manifestações de conselheiros por reunião apesar dos diferentes momentos de organização das pautas. Mesmo com o aumento no número de solicitações, que se deu gradativamente após a reunião 19, o número de manifestações mantém a mesma regularidade.

Inclusive, quando da maior estruturação das pautas, ocorre uma leve diminuição das manifestações por reunião em comparação a quando as pautas eram menos estruturadas, como demonstram os dados da TABELA 4:

TABELA 4 - MÉDIA DE MANIFESTAÇÕES NAS REUNIÕES POR GESTÃO DE PRESIDENTE DO CONSELHO.

Walfrido dos Mares Guia	21,5 manifestações por reunião
Marta Suplicy	21,5 manifestações por reunião
Luiz Barreto	20,9 manifestações por reunião
Pedro Novais	17,5 manifestações por reunião
Gastão Dias Vieira	15,5 manifestações por reunião

FONTE: A autora (2014)

A justificativa para este resultado pode estar vinculada à questão política e às características de gestão de cada um dos ministros/presidentes do conselho. Observa-se, por exemplo, que apesar de não haver uma estrutura de pauta muito rígida, há um maior número de manifestações por reunião durante a gestão do Ministro Walfrido dos Mares Guia, que esteve no comando do Conselho de 2003 a 2006, da primeira à décima quinta reunião.

A gestão da Ministra Marta Suplicy, que acompanhou o conselho da décima sexta à vigésima reunião, corresponde ao processo de transição para a pauta mais estruturada com prévia solicitação de manifestações. Mas a maior regularidade entre solicitações e manifestações se deu na gestão do Ministro Luiz Barreto, que foi quem assinou a Portaria 55 de 2009, com o novo Regimento Interno e esteve no comando do conselho entre as reuniões de número 21 a 31. A regularidade entre pauta e ata empreendida pelo Ministro Luiz Barreto se manteve nas reuniões posteriores no comando dos Ministros Pedro Novais e Gastão Dias Vieira.

Esses dados demonstram o processo de mudanças institucionais que acompanhou a atuação do conselho desde a sua criação, mudanças relacionadas com a própria evolução do sistema de organização interna ao conselho através de suas pautas, mas também ditada pelo ritmo dado pelos seus diferentes presidentes.

Colaborando com esta perspectiva, o GRÁFICO 2 compara o número de manifestações por reunião com o número de páginas das atas das reuniões, demonstrando o espaço, tempo de diálogo e tamanho das manifestações dos conselheiros.

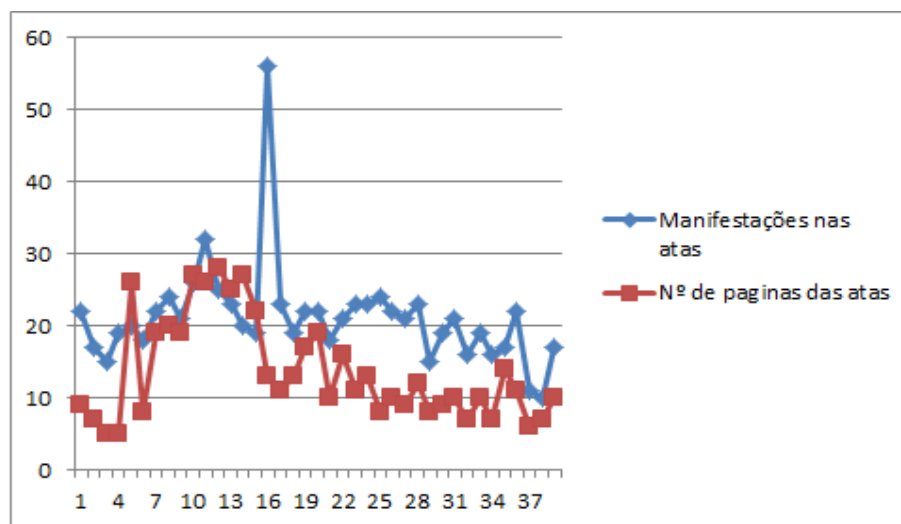


GRÁFICO 2 - RELAÇÃO ENTRE MANIFESTAÇÕES REUNIÕES E Nº DE PÁGINAS NAS ATAS
 FONTE: A autora (2014)

O gráfico demonstra que, apesar da regularidade no número de manifestações por reunião que se tem ao longo de todo o período, o número de página das atas durante a gestão do Ministro Walfrido dos Mares Guia corresponde a mais que o dobro de páginas das atas das reuniões das gestões posteriores. Estes dados correspondem às características da gestão do Ministro Walfrido dos Mares Guia, na qual não houve tanta rigidez no que se refere à estruturação das pautas, dando espaço para a manifestação livre dos conselheiros, como também deu espaço para que essas manifestações fossem mais liberais no quesito tempo, ampliando a possibilidade de argumentação entre os conselheiros e, conseqüentemente, produzindo reuniões e atas mais longas. Não se pretende avaliar com esses dados a qualidade das reuniões, mas sim a perspectiva do impacto das mudanças de gestão e institucionais no cotidiano dos conselheiros e seus efeitos sobre as características de sua participação.

Sobre o espaço para a manifestação dos conselheiros dentro das reuniões e o processo de centralização promovido pelo Ministério do Turismo é importante destacar que desde 2005 são mantidas, no cotidiano das reuniões do conselho, as manifestações do Secretário de Políticas do Turismo, do Secretário Nacional de

Programas de Desenvolvimento do Turismo e do Secretário Executivo do Ministério do Turismo, bem como do Presidente da EMBRATUR. Todos apresentam suas respectivas atuações junto ao Ministério do Turismo e deste para com o turismo nacional. Tais atores não estão listados dentro do quadro de conselheiros, não tem direito a voto e, também, têm suas representações alteradas ao longo das mudanças políticas realizadas dentro do Ministério do Turismo e mesmo assim são atores relevantes nas pautas das reuniões do CNT.

O que se destaca é a recorrência e institucionalização da manifestação destes atores do MTUR no Conselho, aspecto que colabora para a perspectiva de o Conselho ter suas discussões e decisões bastante vinculadas ao Ministério do Turismo, o que limita as possibilidades de atuação dos conselheiros da sociedade civil. A legitimidade deste processo, contudo, está ditada por lei. Já no decreto de sua criação, Decreto 4.686 de 2003, está descrito que o conselho tem a função de assessoramento superior e faz parte da estrutura básica do Ministério do Turismo.

Apesar do citado em lei e da realidade pautada nas reuniões, este se torna um aspecto marcante no que se refere às características democráticas deste conselho especificamente, e certamente este é um aspecto relevante no que se refere à interferência deste cenário no cotidiano dos conselheiros e na sua capacidade participativa.

De posse de uma visão geral, demonstrada neste capítulo, sobre os aspectos históricos, legais e políticos do conselho, das suas relações com o Ministério do Turismo e do seu funcionamento, amplia-se a capacidade de entender aspectos relacionados à participação que se dá junto ao Conselho Nacional de Turismo, passa-se a observar os conselheiros e a sua participação.

4 CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHEIROS E SUA PARTICIPAÇÃO

Ao se propor a analisar a participação que se dá junto ao Conselho Nacional de Turismo, este trabalho precisa levar em conta as características gerais do conselho, descritas no capítulo anterior, mas também as características dos conselheiros, aqueles que são convidados a participar.

Existem aspectos da participação que estão formalmente vinculadas à relação entre conselho e conselheiro, a participação que está descrita, por exemplo, dentro do Regimento Interno do Conselho, que é a forma pela qual o conselho entende a participação que ele próprio promove. Este tipo de participação é a que possibilita ao conselheiro saber dos seus deveres junto ao conselho, para que ele consiga cumprir as demandas para as quais foi criado, de assessorar o MTUR e colaborar com a gestão descentralizada e participativa.

Este estudo leva em conta, portanto, a distinção entre a participação que é esperada dos conselheiros por parte do Conselho Nacional de Turismo, entendida aqui como participação regimental e a participação que é decorrente de uma real manifestação da capacidade dos cidadãos em influir nas políticas públicas de turismo.

Neste capítulo dá-se maior atenção para a participação em suas características regimentais, listada no Regimento interno do CNT.

4.1 OS CONSELHEIROS

No que se refere às características dos 76 conselheiros que passaram pelo CNT nestes 10 anos, pode-se observar aquelas que são recorrentes não somente neste, mas em outros conselhos que estão relacionados à atividade turística enquanto atividade econômica. Alencar *et al.* (2013) no seu estudo sobre o perfil dos conselheiros nacionais, percebeu que este se altera de acordo com as características dos conselhos nos quais atuam. No estudo deste autor, os conselhos foram divididos por suas categorias de interesse: políticas sociais, garantia de direitos, desenvolvimento econômico e infraestrutura e meio ambiente.

Das quatro categorias nas quais os conselhos foram divididos por Alencar *et al.* (2013), há um maior número de conselhos nas categorias: políticas sociais e garantia de direitos, devido ao maior envolvimento de movimentos e atores sociais, diferentemente das outras duas categorias: desenvolvimento econômico e infraestrutura, que pelo menor envolvimento com movimentos sociais possuem resultados mais tímidos com relação ao processo de democratização na gestão das políticas públicas.

O Conselho Nacional de Turismo, categorizado por Alencar *et al.* (2013) como um conselho de desenvolvimento econômico, possui uma configuração mais relacionada com as áreas empresariais e profissionais que envolvem o Turismo, do que uma representação ligada a movimentos ou atores sociais. Há uma dificuldade, por exemplo, de representação tanto dos consumidores, turistas, como também da comunidade, possível somente a nível local, o que não se aplica no caso do CNT. Ambos são diretamente afetados pelas características das políticas que são empreendidas, mas não conseguem espaço para manifestar seus interesses no espaço promovido dentro do conselho para discutir estas políticas.

No caso do CNT, das 76 entidades que já se fizeram representar nestes 10 anos, a Associação Brasileira dos Clubes de Melhor Idade - ABCMI Nacional aparece como representante de um dos públicos cativos do turismo brasileiro, no que se pode considerar como uma representação dos consumidores. Bem como a Confederação Nacional dos Municípios e a Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo das Capitais e Destinos Indutores – ANSEDTUR são associações que poderiam ser representantes das comunidades, mas somente se fossem associações cujas discussões estivessem pautadas nas discussões dos Conselhos Municipais de Turismo, nos quais se faz possível a presença de representantes da comunidade. Mas de maneira geral, os conselheiros são representantes das esferas empresariais e profissionais que envolvem o turismo.

A TABELA 5 demonstra a distribuição dos conselheiros do CNT de acordo com as áreas representadas dentro da atividade turística e dentro do conselho.

TABELA 5 - REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

Representação no CNT	76
Turismo em geral	7

Hotelaria	5
Agenciamento	3
Transporte	4
Alimentos e bebidas	1
Lazer e recreação	2
Eventos	5
Segmentos do Turismo	3
Trabalhadores do Turismo	5
Consumidores do Turismo	1
Representantes do governo federal	19
Estados e municípios	4
Organizações financeiras	5
Representantes das comunicações	3
Indicações do Presidente da República	4
Outras	5

FONTE: A autora (2014)

Ao longo de seus 10 anos o CNT contou com 36 conselheiros diretamente ligados à atividade turística, com 19 representantes do governo federal, entre Ministérios e Secretarias e com 21 conselheiros de outras áreas com interesses relacionados ao desenvolvimento do turismo.

A configuração do conselho foi se alterando conforme os períodos, já que no Decreto 4.686 de 2003 era composto por 49 conselheiros, passando para 56 no Decreto 4.804 de 2003. Em 2008, através do Decreto 6.705 e da Portaria 294 do Ministério do Turismo, o Conselho passa a contar com 66 conselheiros, e abertura para a entrada de novos conselheiros de acordo com a aprovação do colegiado. A partir de 2008, a lista de conselheiros vinculados a representantes de entidades da iniciativa privada passou a ser descrita através das Portarias: 105 de 2009, 146 de 2009, 26 de 2010 e 225 de 2013. Assim, o conselho era composto pelos 29 conselheiros listados no Decreto 6.705, mas também contava com os representantes das entidades da iniciativa privada listados nessas portarias.

A ampliação do número de conselheiros de 49 em 2003 para 66 a partir de 2008 demonstra o interesse deste conselho em ampliar também seu caráter

participativo, aumentando gradativamente as possibilidades de novas entidades se candidatarem a fazer parte do Conselho Nacional de Turismo. Percebe-se nas atas das reuniões o espaço para que fossem feitas sugestões para que entidades específicas fizessem parte do conselho, bem como para que pudessem se candidatar a fazer parte dele, levando em conta às indicações do Regimento Interno e a aprovação do colegiado.

Além da observação da origem e composição dos conselheiros do CNT, na próxima seção busca-se entender as características da participação destes conselheiros.

4.2 A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS

A participação do ponto de vista do Conselho Nacional de Turismo aparece citada no Regimento Interno, Portaria 55 de 02 de abril de 2009, no item que trata das atribuições dos conselheiros: “I - participar efetivamente das reuniões, das discussões e dos trabalhos, apresentando propostas e pareceres em relação às matérias em pauta”. (BRASIL, 2009). Para o CNT, portanto, a participação de seus conselheiros está ligada à atuação junto às suas reuniões, discussões e trabalhos.

Desta forma, a análise da participação no CNT inicia-se pela consideração da participação sob o ponto de vista do conselho. Como um espaço de promoção de participação, o conselho determina seus parâmetros de análise da participação que promove, destacando em seu próprio Regimento Interno, as características que devem ser atingidas, nesta que se pode chamar de participação regimental.

De acordo com o item I do artigo 6º do Regimento Interno do CNT esta participação se dá através de duas variáveis: a presença física dos conselheiros nas reuniões, documentada através das assinaturas no livro de presenças; e as suas manifestações e comunicações nas reuniões, atuação junto às discussões e trabalhos, documentada através das atas das reuniões.

Esta análise vincula-se, desta forma, à relação entre a presença dos conselheiros ao longo das reuniões e a suas manifestações e comunicações diante dos trabalhos e discussões pautados nas reuniões, conforme destaca o GRÁFICO 3

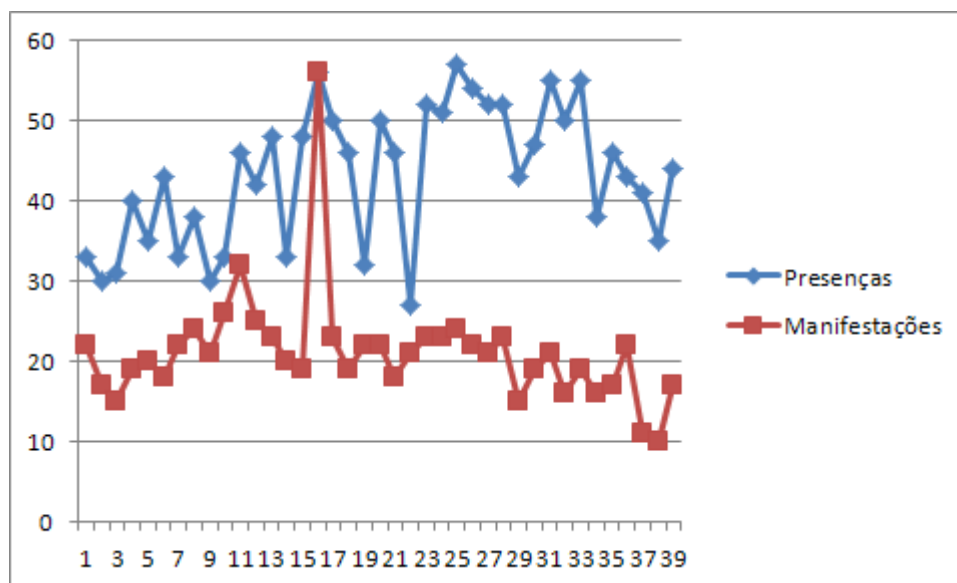


GRÁFICO 3 - RELAÇÃO ENTRE NÚMERO DE CONSELHEIROS PRESENTES E NÚMERO DE CONSELHEIROS QUE SE MANIFESTAM NAS REUNIÕES DO CNT.

FONTE: A autora (2014)

De posse das duas variáveis que representam a participação, parte-se para a análise das características de cada uma delas como elementos para analisar a participação regimental que se dá junto ao Conselho Nacional de Turismo.

4.2.1 A presença dos conselheiros nas reuniões do Conselho Nacional de Turismo

No Regimento Interno do Conselho Nacional de Turismo no que se refere à presença dos conselheiros não há indicação de *quorum* mínimo para a realização das reuniões. É citado somente que as reuniões serão iniciadas em primeira convocação se houver maioria dos membros ou trinta minutos depois, em segunda convocação com os membros que estiveram presentes. No APÊNDICE 3 é possível visualizar a quantidade de conselheiros presentes em relação ao total de conselheiros para cada uma das reuniões: Com relação aos dados disponíveis neste apêndice é importante destacar que o item “Total de conselheiros” se refere ao número de conselheiros atuando simultaneamente no CNT em cada período que chegou ao número máximo de 67 conselheiros, diferentemente do número total de atores que em algum momento atuaram como conselheiros, que corresponde a 76 conselheiros.

Na análise do APÊNDICE 3 o percentual resultante da relação entre as

presenças e o total de conselheiros demonstra que todas as reuniões foram realizadas com a maioria dos conselheiros presentes, mais de 50% deles, com uma presença média de 43 conselheiros por reunião.

O alto número de presenças dos conselheiros nas reuniões do CNT é em si um dado positivo no que se refere à análise da participação regimental, principalmente ao se levar em conta que o Regimento Interno do conselho observa: “Parágrafo único. As eventuais despesas com viagens e diárias dos Conselheiros dar-se-ão por conta dos órgãos e entidades que representam.” (BRASIL, 2009).

Mesmo sem apoio financeiro, grande parte dos conselheiros precisa se deslocar de cidade para participar das reuniões do Conselho, como demonstra a TABELA 6, que relaciona a localização das sedes das entidades que são representadas no conselho com os locais de realização das reuniões.

TABELA 6 - DISTRIBUIÇÃO POR SEDES DAS ENTIDADES E SEDES DE REALIZAÇÃO DAS REUNIÕES DO CNT.

UF da sede da entidade / reunião	Nº de entidades	Nº de reuniões
Amazonas	02	02
Bahia	00	01
Ceará	02	00
Distrito federal	38	29
Minas Gerais	02	01
Paraná	02	00
Rio de Janeiro	05	01
Rio Grande do Sul	00	01
Santa Catarina	01	00
São Paulo	20	04
Há alternância de local da sede	04	-

FONTE: A autora (2014)

Estes dados demonstram que 38 das entidades representadas tem sua sede localizada na cidade de Brasília, mas, também, que 38 entidades têm suas sedes em outras localidades do país, com destaque para a cidade de São Paulo que sedia 20 entidades. Desta forma, mesmo que a maior parte das reuniões ocorra em Brasília, mesma cidade que sedia a maioria das entidades, estas reuniões contam

com uma presença significativa de conselheiros de outras localidades e mesmo nas reuniões que aconteceram em outras cidades, houve a manutenção do *quorum* por maioria.

As reuniões do Conselho Nacional de Turismo mantem a média de 73% de presenças de seus conselheiros, independentemente de onde a reunião se realiza e levando em conta que cada conselheiro precisa arcar com os custos de seu deslocamento e hospedagem. Reforça-se, neste sentido, a interpretação de que há por parte dos conselheiros o interesse em se envolver com as atividades que vem sendo desenvolvidas pelo Conselho. Há, portanto, um interesse em participar ou de se fazer representar.

Há pelo menos por parte dos conselheiros o interesse em manter o seu espaço de representação dentro do conselho já que o Regimento Interno cita “§ 4º Caberá ao Conselho Nacional propor o desligamento das entidades da sociedade civil organizada cujo representante, por qualquer motivo, deixar de participar, sem causa justificada, a quatro reuniões consecutivas ou intercaladas, no período de dois anos.” (BRASIL, 2009)

Os dados relativos à presença dos conselheiros não representam sozinhos a efetividade da participação regimental, há que se observar as manifestações e comunicações que são feitas pelos conselheiros dentro das reuniões do conselho.

4.2.2 As manifestações e comunicações dos conselheiros nas reuniões do Conselho Nacional de Turismo

O Regimento Interno define como atribuição dos conselheiros participar efetivamente das reuniões, discussões e trabalhos do Conselho Nacional de Turismo. Grande parte das discussões e trabalhos ocorre essencialmente no momento das reuniões, onde efetivamente se tem a possibilidade de reunir a maior parte dos conselheiros para tratar dos assuntos observados em pauta. A presença dos conselheiros se faz necessária nestas reuniões, pois é neste espaço onde se tem a oportunidade de fazer manifestações sobre os temas em discussão ou comunicações em geral que podem ser observadas pelo conselho.

Ocorre que da mesma maneira que a presença não é exercida igualmente

por todos os conselheiros, a possibilidade de se manifestar nas reuniões também não é utilizada por todos. Enquanto a presença média é de 43 conselheiros por reunião, somente, em média, 21 deles se manifestam. Certamente existem restrições relacionadas ao tempo das reuniões e à necessidade de solicitação prévia em pauta, mas também existe o fato de que, apesar de estarem presentes na reunião, alguns conselheiros não se manifestam quanto às discussões e trabalhos do conselho.

Através da análise das atas das reuniões do CNT foi possível fazer uma observação desta distribuição das manifestações dos conselheiros, conforme demonstra a TABELA 7:

TABELA 7 - DISTRIBUIÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES DO CNT.

Nº de conselheiros	Nº de reuniões nas quais se manifestaram
21 conselheiros	Entre 0 e 5 reuniões
23 conselheiros	Entre 6 e 10 reuniões
12 conselheiros	Entre 11 e 15 reuniões
07 conselheiros	Entre 16 e 20 reuniões
04 conselheiros	Entre 21 e 25 reuniões
05 conselheiros	Entre 26 e 30 reuniões
02 conselheiros	Entre 31 e 35 reuniões
02 conselheiros	Entre 36 e 39 reuniões

FONTE: A autora (2014)

Assim, dos 76 conselheiros que já atuaram junto ao CNT, somente 13 se manifestaram em mais da metade das reuniões, sendo que 44 conselheiros somente se manifestaram em menos de 10 das 39 reuniões. Tal perspectiva leva a considerar que existem alguns conselheiros que são mais efetivos na participação regimental junto às discussões e trabalhos de CNT do que outros. A TABELA 8 descreve quais são os 13 conselheiros que mais se manifestam nas reuniões do CNT.

TABELA 8 - CONSELHEIROS QUE MAIS SE MANIFESTAM NAS REUNIÕES DO CNT.

Conselheiro	Nº de reuniões em que se manifestou
Ministério do Turismo	39

EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo	36
Guilherme Paulus - CVC - Indicação da Presidência	31
CAIXA	29
ABIH - Associação Brasileira da Industria de Hotéis	29
CONTRATUH - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade	29
ABRAJET - Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo	29
ABBTUR - Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo	26
FORNATUR - Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais do Turismo	25
Banco do Brasil	23
FENAGTUR - Federação Nacional dos Guias de Turismo	23
SINDEPAT - Sistema Integrado de Parques e Atrações Turísticas	23
ABAV - Associação Brasileira da Agências de Viagens	21

FONTE: A autora (2014)

Destes conselheiros podem-se fazer algumas observações. Em primeiro lugar é preciso observar o papel que é desempenhado pelo Ministério do Turismo e pela EMBRATUR, já que são os atores que conduzem o processo de centralização de poder político que é observado neste conselho especificamente. Há presença cativa destes atores nas pautas das reuniões. Outro ator que contribui com a questão política é o FORNATUR, pois é uma entidade diretamente vinculada à gestão descentralizada e participativa que foi promovida pelo MTUR, envolvendo estados e municípios da federação.

A CAIXA e o Banco do Brasil assumem um papel diferenciado, pois das manifestações feitas dentro do Conselho, grande parte corresponde à resposta das demandas dos outros conselheiros no que diz respeito às opções de financiamento para empresas turísticas.

Os conselheiros que representam a ABIH, o SINDEPAT e a ABAV possuem atuações mais relacionadas com suas respectivas representações, relacionadas às áreas empresariais que constituem a atividade turística, tais como: hotelaria, parques e atrações turísticas e agências de viagens. Da mesma forma que a CONTRATUH, a ABRAJET, a ABBTUR, a FENAGTUR, estão relacionados com os

profissionais do turismo.

Já o conselheiro Guilherme Paulus, com manifestações em 31 das reuniões, possui uma vaga junto ao CNT como uma das indicações do Presidente da República. Consta desde o Decreto 4.686, na criação do Conselho Nacional de Turismo, que fariam parte do Conselho “três representantes, designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com notório saber na área do Turismo.” (BRASIL, 2003) Cabe observar, também, que Guilherme Paulus é proprietário da CVC, considerada a maior operadora de turismo do Brasil e garante sua representação pessoalmente, apesar de sua empresa já estar representada no conselho pela BRAZTOA - Associação Brasileira das Operadoras de Turismo.

Da comparação, portanto, entre a caracterização geral dos conselheiros por representação e da caracterização da representação daqueles que mais participam tem-se na TABELA 9:

TABELA 9 - RELAÇÃO ENTRE A DISTRIBUIÇÃO DAS REPRESENTAÇÕES DOS CONSELHEIROS E CONSELHEIROS QUE MAIS SE MANIFESTAM NAS REUNIÕES DO CNT.

Representação CNT	Total	Listados dentre os que mais se manifestam
Turismo em geral	7	0
Hotelaria	5	1
Agenciamento	3	1
Transporte	4	0
Alimentos e bebidas	1	0
Lazer e recreação	2	1
Eventos	5	0
Segmentos do Turismo	3	0
Trabalhadores do Turismo	5	3
Consumidores do Turismo	1	0
Representantes do governo federal	19	2
Estados e municípios	4	1
Organizações financeiras	5	2
Representantes das comunicações	3	1
Indicações do Presidente da	4	1

República		
Outras	5	0

FONTE: O Autor (2014)

A caracterização da participação regimental via manifestações dos conselheiros no Conselho Nacional de Turismo, portanto, não corresponde de forma paritária com a distribuição da representação do total de conselheiros. Destes 13 conselheiros que se fazem mais efetivos em sua participação, 3 são relacionados com os trabalhadores do turismo, 2 representam o governo federal e 2 de instituições financeiras. Das outras representações que atuam junto às diferentes áreas do turismo, a atuação no conselho acaba sendo menos efetiva no que se refere às discussões e trabalhos do Conselho Nacional de Turismo.

Ao se observar, por exemplo, o número de reuniões em que o conselheiro mais participativo de cada grupo de representação fez manifestações, chega-se ao resultado exposto no GRÁFICO 4:

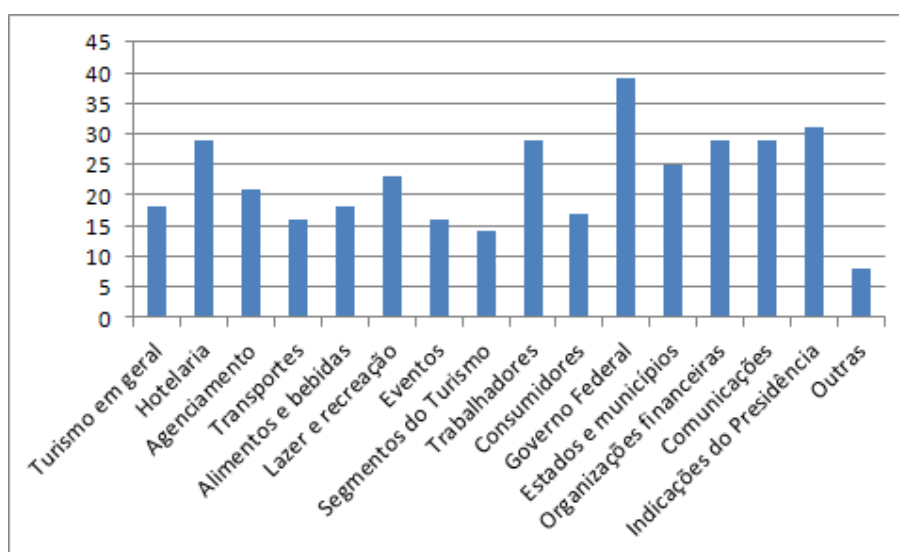


GRÁFICO 4 – DEMONSTRATIVO DAS MANIFESTAÇÕES DOS CONSELHEIROS DE ACORDO COM AÁREA DE REPRESENTAÇÃO.

FONTE: A autora (2014)

A participação regimental quando organizada por grupo de representação destaca que além dos representantes da hotelaria e dos trabalhadores de turismo, que possuem uma participação de maior expressão, as representações que mais se manifestam estão relacionadas com as representações do Governo Federal, da Indicação da Presidência da República, das organizações financeiras e das representações relacionadas à comunicação. A participação das outras áreas

representadas no conselho é bem mais tímida, a maioria contempla menos da metade das reuniões.

Com relação à representação, apesar de não contar com todos os atores envolvidos com o turismo, o CNT consegue congrega representantes das áreas nas quais se dividem o desenvolvimento econômico do turismo, convidando-as a participar das discussões e trabalhos que envolvem o desenvolvimento das políticas de turismo a nível federal. Destas representações, em média 73% se fazem presentes nas reuniões do CNT. Mas, apesar de tal presença, não há uma participação efetiva nos trabalhos e discussões por parte da maioria dos conselheiros, pois somente 13 deles, se manifestaram sobre os temas em discussão em mais da metade das reuniões.

Das características da participação regimental que se dá dentro do Conselho Nacional de Turismo, avaliadas através das presenças e manifestações dos conselheiros foi possível perceber que existe um interesse em estar presente nas reuniões por parte dos representantes das entidades que fazem parte do conselho, mas também que existem barreiras no que se refere à manifestação dos representantes junto às discussões e trabalhos do CNT. A descrição desses interesses e barreiras não ganha atenção neste estudo, pois depende de uma análise de cada conselheiro individualmente, pois além das influências contextuais relacionados ao funcionamento do conselho, tais aspectos podem estar relacionados, também, a questões particulares, relacionadas com as experiências e o histórico de cada um dos conselheiros.

Neste trabalho, portanto, não se procura entender a origem ou quais são estes interesses e motivações dos conselheiros, mas sim destacar as características da participação, analisada por um lado pela ótica da demanda do próprio conselho, mas principalmente a participação sob a ótica dos efeitos relacionados com a capacidade democrática do Conselho Nacional de Turismo.

O baixo índice de manifestações dos conselheiros nas reuniões, apesar do alto índice de presenças nas reuniões, por outro lado, pode ser analisado sobre o viés da capacidade que estes conselheiros possuem de contribuir com a tomada de decisões dentro do CNT. Pois como defendido por Borja (1988), Santos e Avritzer (2003) e Cortes e Gugliano (2010) a participação é para que o cidadão consiga influir sobre as decisões políticas.

Neste caso, a análise do conteúdo das manifestações dos conselheiros pode

ajudar a comprovar se eles conseguem ou não atuar sobre a tomada de decisões dentro do Conselho Nacional de Turismo. Como a avaliação de todas as manifestações abrange uma diversidade grande de assuntos e como não se pretende analisar os resultados das políticas públicas, assume-se neste trabalho, somente a análise dos assuntos que foram levados à votação dentro das reuniões do Conselho Nacional de Turismo, pois foram considerados como temas relevantes a ponto de ser solicitada a opinião coletiva sobre o assunto. Neste sentido, através da análise das atas das reuniões foi possível destacar os assuntos levados a votação nas reuniões, conforme demonstra o APÊNDICE 4, é possível identificar que em 20 das 39 reuniões nenhum assunto foi levado à votação para o colegiado. Nas outras 19 reuniões são recorrentes as votações para a aprovação do ingresso de conselheiros, como é possível observar em 12 das reuniões.

Assim, como a aprovação do ingresso de conselheiros, muitos assuntos levados a votação dizem respeito ao funcionamento do próprio conselho, como se pode observar nas reuniões de número 8 e 25 com as demandas de criação de Câmaras Temáticas, nas reuniões 11 e 36 com a sugestão de que a reunião do conselho se realize em outras cidades brasileiras, na reunião 34 sobre a consideração de sua validade como se fossem duas, afim de estabilizar o quadro de reuniões de 2011, na reunião 22 sobre a exclusão de conselheiros, ou mesmo a reunião 17 onde a votação trata sobre a criação de grupos para discutir o funcionamento do próprio CNT e das Câmaras Temáticas.

O que se observa, portanto, é que das 39 reuniões realizadas pelo Conselho Nacional de Turismo durante os 10 anos de atuação somente 7 reuniões levantaram votações relacionadas com políticas públicas ou com o desenvolvimento do turismo. Somente as votações levantadas nas reuniões de número 7, 8, 10, 11, 13, 20 e 24, representam, portanto, a capacidade dos conselheiros em participar da tomada de decisões envolvendo as políticas públicas de turismo.

Certamente que outras discussões são promovidas no conselho, muitas que até mesmo podem ser priorizadas e transformadas em políticas públicas de turismo. Contudo, são demandas defendidas por atores específicos relacionados aos interesses das entidades, ou segmentos turísticos que representam. Diferentemente dos temas levados à votação no colegiado, para os quais foi convocada a opinião coletiva sobre o tema.

Grande parte das discussões promovidas nas reuniões é decorrente da

apresentação de resultados por parte do Ministério do Turismo, num processo de legitimação da atuação ministerial junto ao Conselho, reforçada, aqui a já citada presença de manifestações dos atores ministeriais, do Secretário de Políticas do Turismo, do Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e do Secretário Executivo do Ministério do Turismo em todas as reuniões do conselho.

Outro aspecto revelado através dos dados apresentados no APÊNDICE 4 refere-se à diferença de atuação dos Presidentes do Conselho/Ministros do Turismo quanto à condução das atividades do conselho, já que das sete reuniões onde houve votações de relevância para as políticas públicas de turismo, cinco delas ocorreram durante a gestão do Ministro Walfrido dos Mares Guia, que atuou nesta posição até a 15ª reunião do CNT.

Esta não é a primeira diferenciação da gestão do Ministro Walfrido dos Mares Guia em relação aos outros Ministros que comandaram o CNT ao longo destes 10 anos. Durante a sua gestão as pautas eram menos estruturadas, mas havia mais espaço para a manifestação livre dos conselheiros, tanto que este foi o período com a maior média de manifestações, junto com a gestão da Ministra Marta Suplicy, média que foi diminuindo gradativamente nas outras gestões como demonstrou a TABELA 4.

Na continuidade da análise dos dados disponíveis junto ao APÊNDICE 4, percebe-se a recorrência da citação das Câmaras Temáticas, e neste sentido cabe também ampliar a compreensão destes espaços participativos promovidos paralelamente às reuniões do conselho. As Câmaras temáticas não são objetos específicos da análise promovida neste estudo, nem sequer foi feito um levantamento de dados que pudesse caracterizar o funcionamento específico de cada uma delas. O que se pode observar é o fluxo das demandas específicas sobre as políticas públicas de turismo trazidas para as reuniões ordinárias do conselho pelas Câmaras Temáticas, como é demonstrado no APÊNDICE 5. Ele revela que as Câmaras Temáticas mantêm suas demandas e discussões presentes no cotidiano do conselho. Assim, além de ser critério de organização das pautas do CNT, elas efetivamente movimentam a discussão sobre as políticas públicas de turismo dentro do conselho.

As Câmaras Temáticas são independentes entre si e tem suas reuniões agendadas conforme as demandas de temas levantados junto ao CNT que precisam de mais discussão. Não se pretende analisar as características da participação em

cada uma delas. Mas sim identificar que elas são espaços que conseguem levantar demandas sobre os temas de interesse do turismo e apresenta-los junto às reuniões do CNT. Neste sentido, cabe observar também que as Câmaras Temáticas são compostas por adesão e um mesmo conselheiro do CNT pode aderir a quantas Câmaras lhe convier. Desta forma as Câmaras Temáticas possuem diferentes configurações como demonstra a TABELA 10.

TABELA 10 - NÚMERO DE PARTICIPANTES DE CADA CÂMARA TEMÁTICA

Câmaras temáticas	Nº de participantes
Câmara de financiamento e investimento	36
Câmara de infraestrutura	34
Câmara de legislação	34
Câmara de negociações internacionais de serviços turísticos	24
Câmara de promoção e apoio à comercialização	36
Câmara de qualificação profissional	37
Câmara de regionalização	33
Câmara de segmentação	27
Câmara de turismo sustentável e infância	24

FONTE: A autora (2014)

A análise das relações de cada um dos conselheiros com a dinâmica de funcionamento de cada Câmara Temática é um assunto que precisa abranger um novo estudo para o qual será necessário um levantamento de dados específico, que não foram abordados neste estudo.

As discussões deste capítulo reforçam que o Conselho Nacional de Turismo possui, portanto, com relação à caracterização da participação regimental, uma média de 73% de presença de seus conselheiros nas reuniões, com contribuições periódicas para as discussões sobre as políticas públicas de turismo de 13 conselheiros, e contou com 8 votações sobre assuntos de relevância para o desenvolvimento do turismo em 7 das 39 reuniões realizadas nos 10 anos de atuação. Além dos resultados com a participação dos conselheiros junto às Câmaras Temáticas.

Estes dados demonstram que existe um potencial participativo no Conselho Nacional de Turismo, mas que ainda é subutilizado na prática, pois tanto o número

de manifestações dos conselheiros poderia ser mais expressivo, quanto o número de votações sobre assuntos decisórios para as políticas públicas do turismo.

Há que se aproveitar a presença média de 43 conselheiros nas reuniões, de maneira a ampliar a capacidade participativa como um todo, em seus resultados pautados no cumprimento do Regimento Interno do Conselho, mas também nos resultados de ampliação da capacidade democrática da sociedade brasileira defendida pelo Constituição.

Neste sentido, no próximo capítulo procura-se analisar a participação no CNT de acordo com a sua capacidade democrática levando em conta variáveis que colaboram para a caracterização da participação democrática que se dá junto ao conselho.

5 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

A análise da participação democrática que se dá junto ao Conselho Nacional de Turismo leva em conta o contexto com o qual este conselho se relaciona, seja pelas características de seu funcionamento ou pelas características dos conselheiros, seja pelo contexto do turismo enquanto atividade econômica à qual se dedica ou por parte das características políticas da democracia onde está inserido. Com base nestas variáveis e levando em conta as discussões que foram apresentadas até o momento, pretende-se analisar as características gerais da participação no Conselho Nacional de Turismo.

5.1 RELAÇÕES COM AS CARACTERÍSTICAS DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

Como observado por Carneiro (2002) os conselhos existem devido a um aparato legal e institucional que os sustenta. Eles são espaços não estatais que congregam representantes do Estado e da sociedade civil. Apesar de seu caráter não estatal, Santos e Avritzer (2003) destacam que os espaços participativos como os conselhos gestores de políticas públicas são inovações institucionais abertas pelo Estado junto à democracia representativa, com o objetivo de facilitar o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado (BORJA, 1988).

O Conselho Nacional de Turismo enquanto instância de participação da sociedade, aberta pelo Estado, no caso, pelo Ministério de Estado do Turismo, poderia atuar como uma destas formas de inovação institucional. Através da facilitação do contato entre o cidadão, ou de alguns de seus representantes, pois como foi citado por Gomes (2006) dentro dos conselhos também se dá um processo de representação, com as instâncias governamentais de elaboração de políticas públicas.

A qualidade desta participação que é promovida junto ao Conselho Nacional de Turismo depende, contudo, das condições que são dadas dentro de sua estrutura institucional. Neste caso, para entender a relação entre as características

institucionais do conselho e a participação democrática de seus conselheiros, pode-se contar com o apoio do neo-institucionalismo da escolha racional, no que cita Tsebelis (1998, p.51):

A abordagem da escolha racional centra-se nas *coerções* impostas aos atores racionais - as instituições de uma sociedade. Parece paradoxal que o enfoque da escolha racional não esteja preocupado com os indivíduos ou atores e centre a sua atenção nas instituições políticas e sociais. A razão deste paradoxo é simples: assume-se que a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional e se sustenta que a interação entre os indivíduos é uma resposta otimizada na relação recíproca entre ambos. Assim, as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos ou sociais.

Esta análise parte, portanto da premissa de que as instituições tem capacidade de conduzir a atuação dos atores. Neste caso, o Conselho Nacional de Turismo, diante da centralização de poder ditada pelo Ministério do Turismo, tem muitas de suas instituições produzidas pelo próprio Ministério, com destaque para o papel do Ministro do Turismo neste processo, através de sua função como Presidente do Conselho.

Uma instituição que foi se modificando ao longo dos 10 anos de existência do conselho, por exemplo, foi a utilização das pautas para estruturar a ordem do dia das reuniões. A pauta que na gestão do Ministro Walfrido dos Mares Guia possuía uma estrutura mais aberta a manifestações livres dos conselheiros, a partir da gestão da Ministra Marta Suplicy começa a ganhar ares mais estruturados a ponto de vincular as manifestações dos conselheiros a uma prévia solicitação além de organizá-las de acordo com as categorias de atividades e câmaras temáticas.

Outro aspecto institucional, descrito através das pautas das reuniões, que interfere sobremaneira na disponibilidade de tempo para as manifestações livres dos conselheiros é a fixação das manifestações do Secretário de Políticas do Turismo, do Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e do Secretário Executivo do Ministério do Turismo. Estes servidores do MTUR ocupam parte das reuniões para a apresentação de seus respectivos trabalhos, o que diminui a possibilidade de um número maior de conselheiros se manifestar em cada reunião.

As instituições podem ser fixadas através de documentos como as pautas e atas das reuniões; por via legal, através das leis, decretos e portarias, como o Regimento Interno; mas também de maneira informal, representada pelas diferentes

conduções dadas pelos diferentes presidentes às reuniões e trabalhos do CNT.

As instituições informais, percebidas dentro da reunião e conduzidas pelo Presidente do Conselho, também interferem na participação dos conselheiros, pois como é possível perceber na tabela 4, há uma diminuição do número médio de manifestações dos conselheiros da gestão de um presidente para outro, por exemplo, a diferença da média de 21,5 manifestações por reunião na gestão do Ministro Walfrido dos Mares Guia, cai para 15 manifestações na gestão do Ministro Gastão Dias Vieira. Assim como, foi na gestão do Ministro Walfrido dos Mares Guia que houve o maior número de votações de assuntos relevantes para as políticas públicas de turismo como demonstrado no APÊNDICE 3.

Além das reuniões, o conselho conta com outras instituições como as Câmaras temáticas, que correspondem a espaços de discussão paralelos às reuniões do conselho, divididas de acordo com os temas listados na tabela 4, que correspondem a espaços de livre participação dos conselheiros e permitem a eleição interna de um coordenador dentre os próprios conselheiros. Apesar de o Ministério do Turismo também se fazer presente nestas instâncias de discussão através de coordenadores técnicos que acompanham cada uma das Câmaras temáticas, nelas os conselheiros possuem maior autonomia quanto à organização das reuniões e de suas demandas de trabalho.

As Câmaras Temáticas colaboram, portanto, para que a participação dos conselheiros do CNT também aconteça em um espaço no qual o Ministério do Turismo não ocupa o centro de todas as atividades. Inclusive como foi possível perceber no APÊNDICE 5, há uma atuação relevante das Câmaras Temáticas no cotidiano do conselho, já que elas conseguem trazer para as reuniões assuntos que foram previamente discutidos dentro do grupo de conselheiros que faz parte de cada Câmara Temática. Estes assuntos já contaram previamente, com a participação dos conselheiros, num processo colaborativo de análise das políticas públicas de turismo que serão submetidas ao Conselho.

A participação promovida dentro das Câmaras temáticas, portanto, esta mais relacionada com um processo colaborativo de discussão das políticas públicas, do que com o processo de tomada de decisão, já que as demandas levantadas nas suas reuniões passam necessariamente por aprovação e discussão do Conselho, e neste caso também, pela aprovação do Ministério do Turismo. Desta forma, assim como as manifestações livres dos conselheiros, as demandas das Câmaras

temáticas também estão vinculadas ao processo decisório que caracteriza o Conselho Nacional de Turismo como um todo.

A participação dos conselheiros no CNT está submetida, seja na reunião do conselho ou das Câmaras Temáticas, portanto, a uma diversidade de instituições e muitas delas são resultado da centralização de poder empreendida pelo Ministério do Turismo. Este contexto colabora com o que foi destacado por Santos e Avritzer (2003) sobre as vulnerabilidades da participação. Eles observam que um dos fatores capaz de gerar a descaracterização da participação é a sua integração a contextos institucionais que impeçam uma transformação nas relações de poder retirando o seu potencial democrático. No caso do CNT há o contexto institucional da centralização de poder pelo MTUR, que impede a transformação nas relações de poder e colabora para minimizar o potencial democrático da participação. Esta participação, mesmo tendo minimizada a sua capacidade democrática, é uma porta aberta junto ao Estado e uma porta que foi aberta pelo Ministério do Turismo.

Assim, mesmo que esteja bastante relacionada à atuação do Ministério, acredita-se que esta forma de participação é legítima e pode gerar mais resultados para a sociedade brasileira do que a ausência total de espaços participativos.

A análise da participação no CNT com relação a suas características de funcionamento demonstra que, através de vários mecanismos institucionais, o Ministério do Turismo, formal e informalmente, promove uma centralização de poder sobre a atuação dos conselheiros, limitando a capacidade de sua participação.

5.2 RELAÇÕES COM AS CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHEIROS

O Conselho Nacional de Turismo cita que os conselheiros devem participar efetivamente de suas reuniões, discussões e trabalhos. A participação, desta forma, poderia ser visualizada através da constatação da presença média de 73% dos conselheiros nas reuniões. Este dado demonstra, contudo, somente o fato inquestionável de que há, por parte destes atores da sociedade que atuam como conselheiros do Conselho Nacional do Turismo, um interesse em participar dos trabalhos relacionados às políticas públicas de turismo, espaço que é oferecido pelo conselho.

Tal interesse se confirma, principalmente, ao se levar em conta o caráter voluntário da participação no conselho e a disponibilidade de cada conselheiro de arcar com os custos de deslocamento e hospedagem para sua participação nas reuniões. Como demonstram os estudos de Putnam (2006), estes interesses são variados e estão bastante relacionados com o contexto em que cada conselheiro se encontra em seu papel como ator social. A análise destes interesses é um aspecto que somente o contato direto com cada um dos conselheiros poderia proporcionar e que não entra nas pretensões deste trabalho. Por outro lado, existem características gerais que ajudam a perceber a maior ou menor abertura para a participação, tanto pela presença histórica de um maior associacionismo e dentro da possibilidade de que interesses não representados dentro do partido governante, possam também se manifestar nas estruturas de poder vigentes. (PUTNAM, 2006; DOWNS, 1999)

A partir do momento, contudo, que se tem acesso a uma esfera participativa aberta pelo Estado, a exemplo do Conselho Nacional de Turismo, quais as características da participação assumida pelos conselheiros?

Conforme comentado anteriormente, a centralização de poder por parte do Ministério do Turismo é um fator que interfere diretamente sobre as instituições e o cotidiano do conselho. Neste sentido, fica minimizada a possibilidade de que relações horizontais sejam priorizadas e que a manifestação livre dos interesses dos conselheiros sejam manifestados. Contudo, mesmo que houvesse a possibilidade de relações mais horizontais, há que se observar se os conselheiros corresponderiam a esta horizontalidade?

Como foi observado por Santos e Avritzer (2003), a participação política necessita da formação de uma nova gramática de organização da sociedade, ligada a uma inovação social articulada com uma inovação institucional. Ao se entender a criação do Conselho Nacional de Turismo como a inovação institucional, resta ainda a perspectiva da criação da inovação social necessária.

Dos indícios que poderiam indicar a ocorrência desta inovação, ao menos a perspectiva do associacionismo é passível de ser observada, já que grande parte dos conselheiros do CNT são representantes de associações e entidades da sociedade civil, conforme demonstra o APÊNDICE 1. Este associacionismo, contudo, só poderia caracterizar a inovação social proposta por Santos e Avritzer se articulada à ampliação da horizontalidade nas relações internas ao conselho, aspecto que infelizmente não se faz possível diante da já citada centralização de

poder imposta pelo Ministério do Turismo.

A análise da participação no CNT com relação às características dos conselheiros leva em conta o escopo deste trabalho de priorização da influência dos aspectos institucionais sobre a participação e não a análise dos interesses individuais dos conselheiros e identifica que a centralização imposta pelo MTUR afeta também a forma como os conselheiros se relacionam com o conselho impedindo a ampliação democrática de sua participação.

5.3 RELAÇÕES COM AS CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE TURÍSTICA

Dias (2003) destaca que o uso do termo *turismo* passou a ser utilizado no início do século XIX para designar uma série de fenômenos sociais, como viagens com diversas finalidades: religiosas, terapêuticas, culturais, esportivas, entre outras. Ele observa que, apesar de seus desdobramentos econômicos já serem conhecidos desde a Antiguidade, é com a paradigmática viagem de Tomas Cook em 1841 que a atividade turística ganha destaque dentro da nova terminologia. Rabahy (2003), por sua vez, também reforça as características econômicas do turismo, observadas na sua capacidade de gerar melhorias do nível de emprego, no efeito multiplicador da renda, na distribuição da renda, na geração de divisas etc.

No Brasil, como foi observado por Lafer (1975), a expansão econômica foi uma das prioridades do regime ditatorial militar, tanto que já em 1966 a atividade turística passou a ser considerada como uma indústria básica para o país, contando inclusive com a criação da EMBRATUR e do Conselho Nacional de Turismo.

Apesar da dissolução deste Conselho em 1991, a EMBRATUR continuou como representante das políticas de turismo junto ao governo federal, até porque, como citado por Codato (2005), a reforma econômica continuou como prioridade do processo de transição que deu abertura para o regime democrático.

O turismo, contudo, não se restringe somente aos aspectos econômicos, pois enquanto fenômeno social (DIAS, 2003) se relaciona com questões sociais, culturais e ambientais, além de ser capaz de gerar alguns impactos nocivos às localidades onde se desenvolve. No livro “*Turismo de base comunitária*”, Bartholo (et. al, 2009) reúnem vários artigos que observam o desenvolvimento do turismo em

diferentes comunidades. Alguns dos artigos descrevem, por exemplo, que o turismo pode gerar impactos negativos quando assume um formato massificado ou, em outros casos, quando há a implantação de políticas de desenvolvimento mal planejadas, ou inadequadas àquela realidade.

Dos vários exemplos tratados no livro, cabe reforçar dois aspectos. Em primeiro lugar que o turismo pode assumir formas inadequadas e que não contribuem para o desenvolvimento das comunidades. E em segundo lugar que o turismo é uma atividade que exige um planejamento adequado e direcionado para que alcance um desenvolvimento sustentável em cada comunidade.

No que se refere ao planejamento do turismo é importante observar que esta é uma atividade que se realiza no âmbito local, onde está o destino turístico e, desta forma, o planejamento turístico de um destino deve contemplar a percepção da comunidade que será diretamente afetada pela entrada dos turistas em sua localidade. *É fundamental que essas comunidades locais se organizem e se tornem donas, no sentido de apropriação, do processo turístico.* (DIEGUES 2003, p.22).

O planejamento turístico brasileiro, contudo, não se dá somente a nível local, haja vista que em 1966 foi criada a EMBRATUR e o Conselho Nacional de Turismo com o objetivo de desenvolver a Política Nacional de Turismo. Existem no Brasil, portanto, políticas que são pensadas nacionalmente e transferidas para as localidades, no caso, para as esferas municipais, onde o turismo realmente acontece.

Alguns exemplos destas políticas são o Programa Nacional de Municipalização do Turismo lançado em 1994 e o Programa Regionalização do Turismo lançado em 2003. Com destaque para o ano de 2003, que contou com uma ampliação da atenção dada ao desenvolvimento do turismo, com a criação do Ministério do Turismo e da última configuração do Conselho Nacional de Turismo, para atuar juntamente à EMBRATUR em prol da Política Nacional de Turismo.

Para analisar a participação que ocorre no Conselho Nacional de Turismo com relação às características da atividade turística é preciso levar em consideração estas características do turismo, de seu planejamento e de suas políticas. Destaca-se, por exemplo, a sua característica de atividade econômica, pois é um fator de predomina nas suas políticas, mas também com relação à participação no conselho. Ao se retomar a tabela 8, que lista os 13 conselheiros que mais participam das reuniões do CNT, identifica-se que há uma forte atuação das representações ligadas

à área empresarial do turismo, como a ABIH, o SINDEPAT e a ABAV, das representações ligadas aos trabalhadores da atividade turística, como a CONTRATUH, ABBTUR e FENAGTUR, dos representantes do sistema financeiro nacional com a CAIXA e o BANCO do BRASIL, além da participação do Sr. Guilherme Paulus, que é um representante indicado pela Presidência da República e também está ligado ao setor empresarial já que sua empresa faz parte do setor das operadoras de turismo. Observa-se, portanto, que das 13 organizações que tem uma participação mais representativa no conselho, 9 são diretamente relacionadas às questões econômicas.

Tal configuração leva ao questionamento: diante de tantas representações interessadas nas características econômicas do turismo, quem representa junto à pauta do conselho os interesses das comunidades? Ou dos aspectos sociais, culturais e ambientais do turismo?

A representação das comunidades estaria vinculada a duas das representações que fazem parte do conselho, a FORNATUR e a ANSEEDITUR. A FORNATUR, que inclusive também está listada junto aos 13 conselheiros mais participativos, é a representante dos estados e poderia representar as características socioculturais de cada estado brasileiro, considerando tais características para planejar o desenvolvimento do turismo e contando com a contribuição das comunidades neste processo. Ao contrário disso, A FORNATUR enquanto Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais do Turismo é formado somente por representantes políticos da esfera estadual. O seu vínculo com as comunidades, desta forma, está vinculado ao funcionamento de outras instâncias participativas como os Conselhos Estaduais de Turismo.

O mesmo se dá com a ANSEEDITUR – Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo das Capitais e Destinos Indutores que, respondendo as demandas dos municípios brasileiros com maior potencial turístico, é composta por representantes políticos da esfera municipal e tem seus vínculos com a comunidade, relacionados à existência e às condições de funcionamento dos conselhos municipais do turismo.

As representações da FORNATUR e da ANSEEDITUR podem corresponder às características das comunidades que representam dentro de cada estado e de cada município de acordo com a existência e funcionamento de seus respectivos conselhos estaduais e municipais. Infelizmente, já na ata de número 15, quando se

despedia do cargo de Ministro do Turismo e de Presidente do Conselho, o Ministro Walfrido dos Mares Guia cita a sua insatisfação com o processo de implantação dos conselhos estaduais de turismo, processo que ele acompanhou pessoalmente, mas que percebeu não ter alcançado os resultados esperados. Se nos estados, com o incentivo e contribuição do Ministro do Turismo, não se alcançaram grandes resultados na estruturação dos conselhos estaduais, muito menos se alcançou na esfera municipal.

Não se quer, contudo, deslegitimar os conselhos que existem e que conseguem se estruturar, mas no que se refere à grande parte dos estados e municípios brasileiros com potencial turístico são poucos os que possuem bons resultados com relação aos conselhos de turismo.

Dos representantes dos aspectos culturais e ambientais do turismo junto ao Conselho Nacional de Turismo, pode-se reforçar ainda a atuação dos outros ministérios, como o Ministério da Cultura e o Ministério do Meio Ambiente que se fazem representar no CNT. Mas essas representações, assim como as relacionadas ao FORNATUR e a ANSEEDITUR, também estão relacionadas a questões políticas partidárias e que não necessariamente são capazes de representar as comunidades receptoras do turismo.

De maneira geral pode-se dizer, portanto, que as políticas nacionais discutidas no Conselho Nacional de Turismo acabam não contando com muitas contribuições de representantes locais das comunidades que recebem a demanda turística. Sabe-se que a Política Nacional de Turismo é transferida às esferas estaduais e municipais contribuindo com as características dos destinos turísticos e com as características dos impactos econômicos, sociais, culturais e ambientais gerados pelo turismo sobre estas comunidades.

Com a maior influência de conselheiros que representam interesses econômicos dentro do conselho, pode-se observar, inclusive, a manifestação da outra vulnerabilidade da participação social que é comentada por Santos e Avritzer (2003), a descaracterização, pela cooptação por grupos sociais superincluídos, no caso de haver uma cooptação dos assuntos debatidos pelo conselho para os temas de interesse econômico do turismo.

A análise da participação que se dá dentro do CNT com relação às características da atividade turística demonstra, portanto, que há a priorização dos aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico do turismo, em detrimento

das suas abordagens sociais, culturais e ambientais. Esta afirmação não se refere, contudo, à condução das políticas de turismo desenvolvidas pelo Ministério, pois se sabe da parceria com a Fundação Getúlio Vargas feita pelo MTUR para acompanhar o desenvolvimento sustentável dos destinos turísticos. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013) O que se reforça é que as características gerais de representação do CNT contribuem para a priorização do viés econômico do desenvolvimento do turismo.

5.4 RELAÇÕES COM O CONTEXTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

O Brasil vivencia uma democracia liberal institucionalizada pela Constituição de 1988. A Constituição foi promulgada logo após a transição do regime ditatorial militar para o regime democrático. Como os estudos de Codato sugerem, a democracia brasileira ainda mantém resquícios do período ditatorial, pela perpetuação dos interesses das elites econômicas durante o período de transição, além de que este processo ter suprimido as reformas políticas e de Estado necessárias para fortalecer a representação e ampliar a participação.

Mesmo que a democracia tenha sido baseada prioritariamente em reformas econômicas, há que se observar que a Constituição de 1988 incentiva a ampliação da participação, através de instrumentos como os conselhos gestores de políticas públicas, a exemplo do Conselho Nacional de Turismo e de muitos outros conselhos que vem sendo criados no Brasil desde então.

A democracia brasileira contou, portanto, com a ampliação do número de conselhos e de outras instâncias participativas, mas também com a manutenção do déficit de cidadania gerado pelo processo de transição política, citado por Codato (2005), e reforçado nos estudos de Baquero (2003) que destacam que a apatia política é recorrente dentre os cidadãos brasileiros.

A relação entre o período ditatorial e o regime democrático se dá, junto à análise do Conselho Nacional de Turismo, não somente pelas características da reforma política, mas também pelo fato de que durante a ditadura houve também a criação de um Conselho Nacional de Turismo. Este conselho, foi criado em um cenário distinto, pela quantidade e procedência dos conselheiros, mas com uma semelhança importante com o contexto atual: a manutenção da centralização de

poder pelo Poder Executivo Federal, através da estrutura ministerial.

Os Ministérios estão vinculados à estrutura de governo de cada Presidente da República e, desta forma, o Ministério do Turismo, por exemplo, começou a fazer parte da estrutura do Governo Federal Brasileiro a partir de 2003, na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e permanece até a gestão da Presidente Dilma Rousseff. Mas as demandas do Turismo já estiveram sob controle de outros ministérios como o Ministério da Indústria e Comércio em 1966 e do Ministério do Esporte e Turismo em 2002.

A centralização de poder por parte do Ministério do Turismo junto ao Conselho pode ser exemplificada pela determinação institucional de que a Presidência e a Secretaria Executiva do Conselho são sempre exercidas pelo Ministro do Turismo e Secretário de Políticas do Turismo. Estes cargos são muito importantes para o funcionamento cotidiano do conselho, pois são os atores principais das reuniões, centralizando e dando encaminhamento as pautas. Como eles são ocupados por cargos políticos vinculados ao Ministério do Turismo fazem com que a atuação do Conselho e de seus conselheiros fique submetida a interesses também políticos, o que contribui para a redução da autonomia dos conselheiros.

Um dos riscos que este processo de centralização de poder pelo MTUR pode gerar é a possibilidade de uma atuação focada em interesses pessoais por parte dos conselheiros. As reuniões do Conselho Nacional de Turismo se tornam, desta forma, uma oportunidade para que os conselheiros se utilizem da possibilidade de apresentar as demandas de suas entidades, representadas no Conselho, diretamente ao Ministro do Turismo.

Os números estudados sobre a participação reforçam que há uma presença média de conselheiros de 73%, número mais expressivo que o número de manifestações por reunião que é de 31%. Assim, diante da média de 69% de conselheiros que mesmo presentes nas reuniões não se manifestam sobre as discussões em pauta, pode-se questionar o que motiva a manutenção da assiduidade nas reuniões?

Aqueles que se manifestam e que não se manifestam possuem em comum a possibilidade de acessar diretamente o Ministro do Turismo e outros Ministros que se fazem representar no CNT. Estas instâncias participativas, como o espaço promovido dentro da reunião do conselho, representam uma possibilidade para os

representantes das entidades da sociedade civil, acessarem os Ministros de Estado, que atuam diretamente junto ao Poder Executivo Federal.

Os interesses pessoais, como discutidos por Downs (1999), ajudam a justificar porque estes conselheiros se fazem presentes nas reuniões mesmo em um cenário no qual não há apoio financeiro para o seu deslocamento, da mesma forma que não há muito espaço nas reuniões para que eles possam se manifestar.

O Ministério consegue envolver, desta forma, um amplo número de atores da sociedade em um Conselho, mas mantém um controle sobre seus trabalhos e dá pouca autonomia aos conselheiros, utilizando grande parte das reuniões para a apresentação de seus trabalhos através de seus próprios servidores. Tal situação representa uma subutilização da participação. Desta forma, mesmo que exista por parte dos conselheiros reais interesses em participar, sua participação fica restrita às demandas e conduções do Ministério do Turismo, principalmente no que se refere ao processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas de turismo, discutidas nas reuniões ordinárias e nas Câmaras Temáticas, já que a aplicação destas políticas está também sob encargo do Ministério do Turismo.

A relevância do MTUR junto às políticas de turismo e a divulgação das suas práticas para o conselho são em si aspectos essenciais do relacionamento MTUR e CNT. Contudo, há que se observar quando a atuação do MTUR junto ao CNT interfere na autonomia que o conselho consegue desenvolver em relação ao Poder Executivo Federal, para discutir abertamente as possibilidades do Turismo, de maneira a promover uma participação mais ativa e democrática.

Outra questão se refere à suscetibilidade do cenário político que mantém o Ministério do Turismo e é transmitida ao Conselho Nacional de Turismo pelo processo de centralização de poder. Já que existe o risco de que aconteça com o CNT o que ocorreu com os conselhos nacionais de turismo em 1966 e 2002. Ele pode ser diluído juntamente com o governo e com o ministério em uma mudança de regime político, ou simplesmente em uma alternância de governo relacionada ao processo eleitoral.

Neste contexto, o Conselho Nacional de Turismo com seu histórico de envolver 76 conselheiros, convidados a participar de 4 reuniões por ano, durante mais de 10 anos, é utilizado para legitimar a atuação ministerial, tem a participação de seus conselheiros subutilizada e ainda corre o risco de ser diluído na próxima eleição.

Estes 76 conselheiros da sociedade civil poderiam, por outro lado, ter autonomia sobre a condução do conselho, com eleição interna de cargos como o de Presidente e Secretário Executivo, contando com a representação e a participação do MTUR, mas com independência suficiente para permanecer em atuação apesar das trocas de governo. Estes conselheiros poderiam assumir uma participação proativa no que se refere às políticas de turismo brasileiras.

A participação no CNT, analisada com relação ao contexto da democracia brasileira, possui, portanto, limitações no cumprimento de suas atribuições constitucionais de ampliação democrática, devido ao excessivo controle e centralização de poder que são impostos pelo Ministério do Turismo.

5.5 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO: CONSIDERAÇÕES GERAIS

O Conselho Nacional de Turismo está envolto pelo contexto sócio-político brasileiro, de uma democracia liberal procedimentalizada pela representação e gerida pela Constituição Cidadã promulgada em 1988, na qual os conselhos gestores de políticas públicas surgem como espaço institucional destinado a aprofundar o conteúdo democrático da vida política brasileira, conforme observou Gomes (2003).

Além de seu papel democrático, o CNT assumiu também a missão de assessoramento à gestão descentralizada e participativa promovida pelo Ministério do Turismo a partir de 2003. Ambas as atuações estão ligadas ao envolvimento dos 76 atores da sociedade que se voluntariaram a atuar como conselheiros nestes 10 anos de existência do conselho. As atribuições dos conselheiros correspondem a uma série de itens listados tanto do Decreto de criação quanto no Regimento Interno do CNT, com destaque para o primeiro destes itens, que se relaciona com a sua participação.

A participação dos conselheiros não se restringe, contudo, somente a presença ou ao número de manifestações feitas nas reuniões, mas também ao contexto no qual está inserida. Neste sentido, das discussões apresentadas com relação aos diferentes aspectos que influenciam e caracterizam a participação no

CNT, levando em conta aspectos de seu funcionamento, as características de seus conselheiros, as características de atividade turística e da democracia brasileira, percebe-se que duas questões são essenciais nesta análise: a centralização de poder empreendida pelo MTUR sobre o conselho e o forte viés econômico que o caracteriza.

Estas questões demonstram uma correspondência relevante quanto ao cumprimento de uma das demandas do CNT, a sua missão de assessoramento ao MTUR. Mas, também, demonstra uma subutilização de sua capacidade, já que um ambiente participativo que consegue envolver 76 conselheiros poderia corresponder de maneira mais efetiva às perspectivas constitucionais de ampliação democrática.

Ao aderir a um processo de legitimação das decisões do MTUR em prol do desenvolvimento econômico do turismo, o Conselho Nacional de Turismo, criado em 2003, acaba por se assemelhar em demasia com o Conselho Nacional de Turismo criado em 1966, durante o período ditatorial, que neste caso, foi criado exclusivamente para responder as necessidades de desenvolvimento econômico do turismo, sem se preocupar com demandas democráticas.

Para que o Conselho Nacional de Turismo assuma uma postura de diferenciação com sua versão lançada diante do autoritarismo da ditadura militar, ele precisa dar atenção à necessidade:

[...] de promoção da participação consciente, como aquela em que os envolvidos possuem a compreensão sobre o processo que estão vivenciando. Quando uma pessoa ou grupo de pessoas age sem o entendimento das razões e conseqüências de seus atos, a participação é restrita, estabelecida em função de alguma espécie de relação de dominação, onde, a partir de algum tipo de poder persuasivo, determinado grupo impõe aos demais as decisões e os passos que devem ser seguidos. (TENÓRIO E ROZENBERG 1997)

Desta forma, mesmo que envolva um amplo número de conselheiros e que haja uma presença relevante deles nas reuniões, o fato de o Ministério do Turismo possuir uma postura institucional centralizadora restringe a participação destes atores e também a capacidade do Conselho Nacional de Turismo de cumprir com as demandas democráticas apresentadas na Constituição de 1988.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao iniciar sua atuação, em 30 de abril de 2003, os 49 conselheiros convidados a participar do Conselho Nacional de Turismo, passaram a cumprir com um papel formal, de assessoramento ao Ministério do Turismo junto às políticas públicas desta atividade. Eles se propuseram a, voluntariamente, participar das reuniões, discussões e trabalhos do conselho.

Através do cumprimento destas demandas formais, o Conselho e seus respectivos conselheiros chegaram, em 30 de abril de 2013, ao marco de 10 anos de atuação. A comemoração deste marco temporal, contudo, ultrapassa a questão do cumprimento das demandas de assessoramento ao Ministério do Turismo no trato das políticas públicas da atividade. Pois, a partir de então, podem ser rememorados outros marcos históricos e políticos da trajetória brasileira que garantem maior notoriedade a estes 10 anos de atuação.

Primeiramente, é possível rememorar que o Conselho Nacional de Turismo já havia sido criado em outro momento da história brasileira, durante o processo de consolidação de um regime ditatorial militar, no ano de 1966. Este regime de características autoritárias é bastante distinto do regime democrático vivenciado atualmente no país, mas deixou seus resquícios durante o processo de transição política, contribuindo para as características, por exemplo, da cidadania brasileira. Assim, mesmo que o conselho, iniciado em 1966, tenha estado em vigência legal por 25 anos, até sua extinção em 1991, ele se refere a um contexto político muito diferente do atual conselho que consolida 10 anos de atuação em um regime democrático.

Está intrínseco ao papel do Conselho Nacional de Turismo, a partir de 2003, portanto, a superação das práticas que condiziam com sua primeira versão e com o autoritarismo da ditadura militar. Principalmente ao se levar em conta que a partir da Constituição de 1988, os conselhos gestores de políticas públicas ganham atribuições junto à ampliação da participação social na consolidação da democracia brasileira.

Outro episódio da história do Conselho Nacional de Turismo, este já dentro do regime democrático, refere-se ao conselho criado em 2002, junto ao Ministério do Esporte e Turismo, mas que teve sua atuação, pelo menos dentro das

características iniciais, reformulada para atender as demandas do novo governo federal iniciado em 2003 por ocorrência do período eleitoral. O conselho criado em 2002, portanto, não conseguiu consolidar suas práticas de maneira autônoma ao Poder Executivo Federal, o que gerou, a sua reformulação a partir da transição de governo intrínseca ao processo eleitoral democrático.

Em comparação ao conselho de 2002, pode-se dizer, portanto, que o marco de 10 anos de atuação é uma conquista do Conselho de 2003. Há que se observar, contudo, que estes 10 anos de atuação não representam a autonomia do conselho em relação ao Poder Executivo Federal. Eles são resultado da estabilidade partidária, através do Partido dos Trabalhadores, que se deu ao longo deste período dentro do Governo Federal. Neste sentido, apesar dos seus 10 anos de atuação, o Conselho Nacional de Turismo continua a mercê do processo eleitoral. A superação desta vulnerabilidade da alteração das características institucionais, de centralização de poder, impostas pelo Ministério do Turismo, enquanto representante do Poder Executivo Federal.

As características dos conselhos precedentes representam o contexto no qual se estruturou o Conselho Nacional de Turismo, a partir de 2003, e é diante destes dados que se deu o interesse central deste estudo: analisar a participação que se deu no CNT nos seus 10 anos de atuação, levando em conta uma perspectiva de ampliação democrática junto às políticas públicas de turismo.

Para cumprir este objetivo, este estudo recorreu às bases teóricas relacionadas à democracia e à participação, a uma pesquisa documental, relacionada a várias fontes e a seleção de variáveis que separaram a análise em duas, análise da participação regimental e da participação democrática.

A participação analisada sobre o seu viés regimental levou em conta a estrutura de representação dos conselheiros, bem como suas presenças e manifestações nas reuniões do conselho.

A participação que leva em conta as características democráticas do conselho, por sua vez, analisou a participação com relação às características institucionais do conselho, às características dos conselheiros, às características da atividade turística e, por fim, com relação às características da democracia brasileira.

É uma participação que não encontra espaço dentro da estrutura institucional do conselho, devido à grande centralização de poder imposta pelo Ministério de Turismo quanto à tomada de decisões sobre as políticas públicas de

turismo. É uma participação que dificulta a criação de relações horizontais com seus conselheiros, favorecendo por outro lado a manifestação específica de interesses pessoais dos conselheiros, em lugar de uma discussão aberta sobre as possibilidades de desenvolvimento do turismo como um todo. É uma participação que devido às características da atividade turística prioriza o desenvolvimento econômico da atividade, com uma vinculação excessiva de conselheiros que representam o setor empresarial do turismo em detrimento de outras representações que relacionadas aos impactos culturais, sociais e ambientais do desenvolvimento do turismo. É uma participação que restringe a atuação de seus conselheiros junto às políticas públicas de turismo, restringindo também a capacidade destes conselheiros de cumprir com as demandas constitucionais de ampliação democrática.

Mesmo assim, é um conselho que existe há 10 anos, envolvendo 76 conselheiros, que mantem uma presença média de 73% nas reuniões, que se manifestam, participam de votações acerca de assuntos sobre as políticas públicas do turismo e que participam de Câmaras Temáticas interessadas em diversos temas de interesse para o desenvolvimento do turismo.

A participação no Conselho Nacional de Turismo passa por problemas, assim como os conselhos estudados por Gomes (2003), Carneiro (2002), Alencar *et al.* (2013), Abramoway (2013) e Cortes e Gugliano (2010), que também possuem dificuldades institucionais, relacionados às desigualdades sociais, à burocratização, ao corporativismo, e a outros problemas, mas que estão de alguma forma permitindo que exista um espaço, mesmo que restrito para o cidadão brasileiro participar do processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas brasileiras. Neste sentido, cabe compreender os desafios intrínsecos ao processo de consolidação da democracia, assim como afirma Vitullo (2006).

Ao entender a democracia como processo, somos obrigados a incorporar o conflito e a luta por questões substantivas como elementos constitutivos, a incorporar as contradições e os diferentes graus de conflitividade que a atravessam, sem os quais se apagaria completamente a própria noção de democracia. Assim podemos entender a democracia do mesmo modo que Bourdieu, não como um estado afirmativo, mas como um processo histórico de negação, como aquele esforço incessante para tornar as relações sociais menos arbitrárias, as instituições menos injustas, a distribuição de recursos e de opções menos desequilibradas e o reconhecimento menos escasso. [...] Nos deve levar, ademais, a superar as concepções democráticas que limitam a participação popular ao mero exercício do sufrágio, que reduzem o

espaço público simplesmente ao institucional e que definem a democracia como um jogo de equilíbrios.

A democracia, desta forma, não se exime da contradição e da desigualdade, e os conselhos em menor ou maior grau e com diferentes capacidades podem promover espaços de inserção da participação no cotidiano dos cidadãos. Pois este é exatamente o processo incentivado pela Constituição Brasileira e pelo qual, acredita-se, pode se dar uma ampliação do conteúdo democrático da vida pública brasileira.

O desafio é, portanto, através do incentivo a estudos como este, identificar demandas de mudança para serem inseridos no cotidiano dos conselhos que já existem, mas também evitar a reincidência destes problemas nos conselhos que ainda serão criados. A manutenção da prática dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil é um assunto que ainda tem muito para ser discutido, sobre suas práticas, possibilidades, mas principalmente na adequada utilização de suas capacidades de fazer com que o cidadão participe da tomada de decisões das políticas públicas brasileiras e, assim, assuma um papel ativo junto à democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**. São Paulo, ano 15, n. 43, 2013. Disponível em: <goo.gl/o5Y51d>. Acesso em: 20/01/2014.

ALENCAR, J. *et al.* Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013. Disponível em: <goo.gl/wvDPjU>. Acesso em: 20/01/2014.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 21, p. 83-108, nov. 2003. Disponível em: <goo.gl/b3A4kq>. Acesso em: 16/10/2013.

BORDENAVE, J. E.D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BORJA, J. A Participação Cidadina. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n 24, 1988.

BOURDIEU, P. Le capital social: notes provisoires. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**. n. 31, 1980. Disponível em: <goo.gl/xXYstK>. Acesso em 05/12/2013.

BRASIL, L. M. A. **Levantamento de Presença CNT e Convidados 06.12.2013**. No prelo.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto-lei n. 55, de 18 de novembro de 1966. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 13416, 21 nov. 1966.

_____. Lei n. 5.469, de 8 de julho de 1968. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 5705, 09 jul. 1968.

_____. Lei n. 7.174, de 14 de dezembro de 1983. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p.21012, 15 dez. 1983.

_____. Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 5765, 01 abr. 1991.

_____. Decreto n. 4.402, de 02 de outubro de 2002. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 1, 03 out. 2002.

_____. Decreto n. 4.457, de 04 de novembro de 2002. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 2, 05 nov. 2002.

_____. Decreto n. 4.686, de 29 de abril de 2003. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 9, 30 abr. 2003.

_____. Decreto n. 4.804, de 11 de agosto de 2003. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 1, 12 ago. 2003.

_____. Decreto n. 6.705, de 19 de dezembro de 2008. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 94, 22 dez. 2008.

_____. Portaria n. 55, de 02 de abril de 2009. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 abr. 2009.

_____. Portaria n. 105, de 29 de junho de 2009. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 jul. 2009.

_____. Portaria n. 146, de 23 de setembro de 2009. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 set. 2009.

_____. Portaria n. 26, de 23 de abril de 2010. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 abr. 2010.

_____. Portaria n. 294, de 29 de dezembro de 2008. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 jun. 2012.

BUHLUNGU, S. O reinventar da democracia participativa na África do Sul. In: SANTOS, B. de S. [org]. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 133-170.

CARDOSO, F. H. **A Democracia necessária**. Campinas: Papius, 1985.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, ano 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002. Disponível em: <goo.gl/729tvm>. Acesso em: 20/01/2014.

CODATO, A. N. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. **História: Questões e Debates**. Curitiba, n. 40, p. 11-36, 2004. Disponível em: <goo.gl/a8BmGA>. Acesso em: 24/03/2014.

_____. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <goo.gl/vtO82z>. Acesso em: 25/03/2014.

DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FERRAREZI, E. Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54. n.4. out./dez. 2003. Disponível em: <goo.gl/BxJm1L>. Acesso em: 02/06/2013.

GUARANA, J. FLEURY, S. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, vol. 48. n. 3. jun./set. 2008. Disponível em: <goo.gl/PQq4ky>. Acesso em: 28/05/2013.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

LAFER, C. **O sistema político brasileiro: estrutura e processo**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LIPSON, L. **A civilização democrática**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

MINISTÉRIO DO TURISMO – **Plano Nacional de Turismo 2003-2007**. Disponível em: <goo.gl/9RzZTV>. Acesso em 12/08/2013.

MINISTÉRIO DO TURISMO – **Conselho Nacional de Turismo**. Documentos relacionados às reuniões. Atas das reuniões. Disponível em: <goo.gl/rvYDc6>. Acesso em 14/08/2013.

MINISTÉRIO DO TURISMO – **Conselho Nacional de Turismo**. Documentos relacionados às reuniões. Pautas das reuniões. Disponível em: <goo.gl/rvYDc6>. Acesso em 14/08/2013.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

_____. **Comunidade e democracia**: A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, B. de S. [org]. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. de S., AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. [org]. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SEDE da ABAV. Disponível em: <<http://www.abav.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

____ da ABBTUR. Disponível em: <<http://www.abbtur.com.br/abbtur/default.asp>>. Acesso em: 19/03/2014

____ da ABCMI. Disponível em: <<http://abcminacional.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

____ da ABEOC. Disponível em: <<http://www.abeoc.org.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

____ da ABETA. Disponível em: <<http://www.abeta.tur.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

____ da ABETAR. Disponível em: <goo.gl/7QiZC4>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABIH. Disponível em: <<http://abih.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABLA. Disponível em: <<http://www.abla.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABONG. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABOTtC. Disponível em: <<http://www.abottc.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABR. Disponível em: <<http://www.resortsbrasil.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABRACAMPING. Disponível em: <<http://motorhomes.net.br/abracamping/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABRACCEF. Disponível em: <http://www.abraccef.org.br/novo_site/>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABRAJET. Disponível em: <<http://www.abrajetnacional.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABRARJ. Disponível em: <goo.gl/wfYFYE>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABRASEL. Disponível em: <<http://www.abrasel.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABRASTUR. Disponível em: <<http://www.abrastur.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABRATURR. Disponível em: <<http://www.abraturr.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABREMAR. Disponível em: <<http://www.abremar.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ABRESI. Disponível em: <<http://www.abresi.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ADIBRA. Disponível em: <<http://www.adibra.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da AMPRO. Disponível em: <<http://ampro.com.br/site>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da ANTTUR. Disponível em: <<http://www.anttur.org.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ do Banco da Amazônia. Disponível em: <<http://www.bancoamazonia.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ do Banco do Nordeste. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da BITO. Disponível em: <<http://www.bito.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da BRAZTOA. Disponível em: <<http://www.braztoa.com.br/home/index.php>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da CNTur. Disponível em: <www.cntur.com.br/>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da CNM. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da CONTRATUH. Disponível em: <<http://www.contratuh.org.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da FAVECC. Disponível em: <www.favecc.com.br>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da FBAJ. Disponível em: <<http://www.hihostelbrasil.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da FBHA. Disponível em: <<http://fbha.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da FENACTUR. Disponível em: <<http://www.fenactur.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da FENAGTUR. Disponível em: <<http://goo.gl/tCS8Cj>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ da FOBH. Disponível em: <www.fobhnj.org/>. Acesso em: 19/03/2014

_____ do Fórum Brasileiro das Organizações Não-Governamentais. Disponível em: <fboms.org.br/>. Acesso em: 19/03/2014

_____ do SINDEPAT. Disponível em: <<http://www.sindepat.com.br/site/index.asp>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ do SNEA. Disponível em: <<http://www.snea.com.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

_____ do UBRAFE. Disponível em: <<http://www.ubrafe.org.br/>>. Acesso em: 19/03/2014

SILVEIRA, J. X. DA. **Turismo: prioridade nacional**. Rio de Janeiro: Record, 1977.

VITULLO, G. E. As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 2, p. 348-377, 2006. Disponível em: <goo.gl/OnhDJ1>. Acesso em: 15/10/2013.

APÊNDICE

APÊNDICE 1- LISTA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE FORAM REPRESENTADAS DENTRE O QUADRO DE CONSELHEIROS DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, NOS SEUS 10 ANOS DE ATUAÇÃO.	92
APÊNDICE 2 - RELAÇÃO ENTRE MANIFESTAÇÕES REUNIÕES E Nº DE PÁGINAS NAS ATAS.	94
APÊNDICE 3 - PORCENTAGEM DE PRESENÇAS NAS REUNIÕES DO CNT.	96
APÊNDICE 4 - ASSUNTOS LEVADOS A VOTAÇÃO NAS REUNIÕES DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO.	98
APÊNDICE 5 - MANIFESTAÇÕES DAS DISCUSSÕES DAS CÂMARAS TEMÁTICAS NAS REUNIÕES ORDINÁRIAS DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO.	100

APÊNDICE 1- LISTA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE FORAM REPRESENTADAS DENTRE O QUADRO DE CONSELHEIROS DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, NOS SEUS 10 ANOS DE ATUAÇÃO.

01	Ministério do Turismo
02	Ministério da Cultura
03	Ministério da Defesa
04	Ministério do Desenvolvimento Agrário
05	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
06	Ministério da Integração Nacional
07	Ministério da Justiça
08	Ministério do Meio Ambiente
09	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
10	Ministério das Relações Exteriores
11	Ministério do Trabalho e Emprego
12	Ministério dos Transportes
13	Ministério da Fazenda
14	Casa civil
15	EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo
16	Banco do Brasil
17	Banco do Nordeste
18	BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
19	CAIXA – Caixa Econômica Federal
20	Banco da Amazônia
21	ABLA – Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis
22	ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens
23	ABEOC – Associação Brasileira de Empresas de Eventos
24	ABRESI – Associação Brasileira das Entidades e Empresas de Gastronomia, Hospedagem e Turismo
25	ABIH – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
26	BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo
27	ABRASEL – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
28	ABRATURR - Associação Brasileira de Turismo Rural
29	ABBTUR – Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo
30	ABRACCEF - Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras
31	ADIBRA – Associação das Empresas de Parques de Diversões do Brasil
32	ANTTUR – Associação Nacional dos Transportadores de Turismo e Fretamento
33	BITO – Associação Brasileira de Turismo Receptivo Internacional
34	Confederação Nacional dos Municípios
35	CONTRATUH - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade
36	FBAJ - Federação Brasileira de Albergues da Juventude
37	FNHBRS - Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares
38	FENACTUR - Federação Nacional do Turismo
39	FENAGTUR - Federação Nacional dos Guias de Turismo
40	FBC&VB - Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureaus
41	FOHB - Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil
42	FORNATUR - Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
43	SEBRAE - Serviço Brasileiro de Pequenas e Médias Empresas
44	SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
45	SNEA - Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias
46	UBRAFE - União Brasileira de Promotores de Feiras
47	INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
48	SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

49	Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais
50	Fórum Brasileiro das Organizações Não-Governamentais
51	ABCMI NACIONAL – Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade
52	ABETA - Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura
53	ABETAR - Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional
54	ABOTtC – Associação Brasileira das Operadoras de Trens Turísticos Culturais
55	ABR - Associação Brasileira de Resorts
56	ABRACAMPING - Associação Brasileira de Campismo
57	ABRAJET - Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo
58	ABRASTUR – Associação Brasileira de Turismo Social
59	ABREMAR - Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas
60	AMPRO - Associação de Marketing Promocional
61	CBC&VB - Confederação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux
62	CNC - Confederação Nacional do Comércio
63	FAVECC - Fórum das Agências de Viagens Especializadas em Contas Comerciais
64	Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria
65	SINDEPAT - Sindicato Nacional de Parques e Atrações Turísticas
66	Secretaria Especial de Portos da Presidência da República
67	ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
68	Guilherme Paulus - Indicação da Presidência
69	Mário Beni - Indicação da Presidência
70	Wagner José Abrahão - Indicação da Presidência
71	Sergio Foguel - Indicação da Presidência
72	ABRARJ - Associação Brasileira de Revistas e Jornais
73	ANSEDTUR - Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo das Capitais e Destinos Indutores
74	CNTur - Confederação Nacional do Turismo
75	FBHA - Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação
76	SEP - Secretaria Especial de Portos da Presidência da República

**APÊNDICE 2 - RELAÇÃO ENTRE MANIFESTAÇÕES REUNIÕES E Nº DE
PÁGINAS NAS ATAS.**

REUNIÃO	DATA	LOCAL	PRESIDENTE	SECRETÁRIO
1	30/04/2003	Brasília	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
2	12/08/2003	Brasília	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
3	27/11/2003	Brasília	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
4	11/03/2004	Brasília	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
5	03/06/2004	Brasília	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
6	02/09/2004	Brasília	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
7	02/12/2004	Salvador	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
8	03/03/2005	Brasília	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
9	08/06/2005	Belo Horizonte	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
10	01/09/2005	Brasília	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
11	07/12/2005	Brasília	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
12	16/03/2006	Rio de Janeiro	Walfrido de Mares Guia	Milton Zuanazzi
13	05/06/2006	São Paulo	Walfrido de Mares Guia	Airton Nogueira Pereira
14	31/08/2006	Manaus	Walfrido de Mares Guia	Airton Nogueira Pereira
15	29/11/2006	Porto Alegre	Walfrido de Mares Guia	Airton Nogueira Pereira
16	18/04/2007	Brasília	Marta Suplicy	Airton Nogueira Pereira
17	13/06/2007	Brasília	Marta Suplicy	Airton Nogueira Pereira
18	04/10/2007	Brasília	Marta Suplicy	Airton Nogueira Pereira
19	11/12/2007	Brasília	Marta Suplicy	Airton Nogueira Pereira
20	02/04/2008	Brasília	Marta Suplicy	Airton Nogueira Pereira
21	18/06/2008	São Paulo	Luiz Barreto	Airton Nogueira Pereira
22	11/10/2008	Manaus	Luiz Barreto	Airton Nogueira

				Pereira
23	17/12/2008	Brasília	Luiz Barreto	Airton Nogueira Pereira
24	06/04/2009	Brasília	Luiz Barreto	Airton Nogueira Pereira
25	03/07/2009	São Paulo	Luiz Barreto	Airton Nogueira Pereira
26	24/09/2009	Brasília	Luiz Barreto	Airton Nogueira Pereira
27	08/12/2009	Brasília	Luiz Barreto	Airton Nogueira Pereira
28	27/04/2010	Brasília	Luiz Barreto	Carlos Alberto da Silva
29	21/06/2010	Brasília	Luiz Barreto	Carlos Alberto da Silva
30	22/09/2010	Brasília	Luiz Barreto	Carlos Alberto da Silva
31	07/12/2010	Brasília	Luiz Barreto	Carlos Alberto da Silva
32	07/04/2011	Brasília	Pedro Novais	Ana Isabel Mesquita
33	30/06/2011	Brasília	Pedro Novais	Ana Isabel Mesquita
34	15/12/2011	Brasília	Gastão Dias Vieira	Ana Isabel Mesquita
35	21/05/2012	Brasília	Gastão Dias Vieira	Ana Isabel Mesquita
36	21/08/2012	Brasília	Gastão Dias Vieira	Paulo Roberto André
37	13/12/2012	Brasília	Gastão Dias Vieira	Vinicius Lummertz
38	13/12/2012	Brasília	Gastão Dias Vieira	Vinicius Lummertz
39	25/03/2013	São Paulo	Gastão Dias Vieira	Vinicius Lummertz

FONTE: A autora (2014)

APÊNDICE 3 - PORCENTAGEM DE PRESENÇAS NAS REUNIÕES DO
CNT.

Reunião	Local	Presenças	Total de conselheiros	%
1	Brasília-DF	33	49	67%
2	Brasília-DF	30	54	56%
3	Brasília-DF	31	54	57%
4	Brasília-DF	40	54	74%
5	Brasília-DF	35	54	65%
6	Brasília-DF	43	54	80%
7	Salvador-BA	33	54	61%
8	Brasília-DF	38	54	70%
9	Belo Horizonte-MG	30	54	56%
10	Brasília-DF	33	54	61%
11	Brasília-DF	46	54	85%
12	Rio de Janeiro-RJ	42	54	78%
13	São Paulo-SP	48	54	89%
14	Manaus-AM	33	54	61%
15	Porto Alegre-RS	48	54	89%
16	Brasília-DF	54	54	100%
17	Brasília-DF	50	54	93%
18	Brasília-DF	46	54	85%
19	Brasília-DF	32	54	59%
20	Brasília-DF	50	54	93%
21	São Paulo-SP	46	54	85%
22	Manaus-AM	27	54	50%
23	Brasília-DF	52	54	96%
24	Brasília-DF	51	66	77%
25	São Paulo-SP	57	66	86%
26	Brasília-DF	54	68	79%

27	Brasília-DF	52	67	78%
28	Brasília-DF	52	67	78%
29	Brasília-DF	43	67	64%
30	Brasília-DF	47	67	70%
31	Brasília-DF	55	67	82%
32	Brasília-DF	50	67	75%
33	Brasília-DF	55	67	82%
34	Brasília-DF	38	67	57%
35	Brasília-DF	46	67	69%
36	Brasília-DF	43	67	64%
37	Brasília-DF	41	67	61%
38	Brasília-DF	35	67	52%
39	São Paulo-SP	44	67	66%

FONTE: A autora (2014)

**APÊNDICE 4 - ASSUNTOS LEVADOS A VOTAÇÃO NAS REUNIÕES DO
CONSELHO NACIONAL DE TURISMO .**

Reunião	Assuntos levados à votação
1	Nenhum assunto.
2	Ingresso de novos conselheiros.
3	Nenhum assunto.
4	Nenhum assunto.
5	Ingresso de novos conselheiros.
6	Ingresso de novos conselheiros.
7	Presidente do conselho solicita aprovação da sugestão de o ano de 2005 ser considerado o Ano do Turismo Sustentável e Infância.
	Ingresso de novos conselheiros.
8	Seleção de representante do CNT para fazer parte do Conselho Fiscal do Fórum Mundial do Turismo realizado naquele ano.
	Encaminhamentos sobre a Lei Geral do Turismo, discutidos na Câmara Temática de Legislação.
	Criação da Câmara Temática de Tecnologia da Informação.
	Criação da Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância.
9	Ingresso de novos conselheiros.
10	Discussão sobre a criação do Programa Nacional de Capacitação para o Turismo – sugerido pela FORNATUR.
11	Ingresso de novos conselheiros.
	Convite da cidade de Manaus para sediar a reunião do mês de setembro de 2005
	Discussão proposta pela FORNATUR sobre as regras de implantação de empreendimentos turísticos em áreas de preservação da natureza propõe uma discussão do MTUR, com Ministro do Meio Ambiente e IBAMA sobre o tema.
	Discussão sobre os Escritórios Brasileiros de Turismo instalados em 11 países.
	Discussão sobre a Câmara Temática de Legislação assumir uma discussão sobre a questão dos convênios , contratos e parcerias entre as associações vinculado ao Turismo e o MTUR.
	Discussão sobre a ampliação do número de suplentes do CNT.
12	Nenhum assunto
13	Discussão sobre a abertura de uma licitação para a seleção da organização que irá gerir o Hotel das Cataratas em Foz do Iguaçu.
14	Nenhum assunto.
15	Nenhum assunto
16	Nenhum assunto
17	Discussão sobre a criação de dois grupos para discutir e reavaliar o funcionamento do CNT e das Câmaras Temáticas.
18	Aprovação da nova proposta de funcionamento do CNT.

19	Nenhum assunto.
20	Aprovação da criação de uma moção de apoio ao Turismo Rodoviário.
	Ingresso de novos conselheiros.
21	Nenhum assunto.
22	Ingresso de novos conselheiros.
	Exclusão dos conselheiros que não são assíduos nas reuniões
23	Nenhum assunto.
24	Ingresso de novos conselheiros
	Aprovação da sugestão da SNEA de submeter um ofício para a ANAC posicionando o CNT acerca das liberações tarifárias.
25	Criação da Câmara Temática de Aviação Civil
	Ingresso de novos conselheiros
26	Nenhum assunto.
27	Nenhum assunto.
28	Nenhum assunto.
29	Ingresso de novos conselheiros.
30	Nenhum assunto.
31	Ingresso de novos conselheiros.
32	Nenhum assunto.
33	Nenhum assunto.
34	Aprovação de que a 34ª reunião do conselho seja considerada como a 3ª e 4ª reuniões de 2011, já que deveriam ser realizadas 4 reuniões por ano e só foram realizadas 3.
35	Nenhum assunto.
36	Sugestão de que a reunião de maio de 2013 seja realizada na cidade de São Paulo.
37	Nenhum assunto.
38	Nenhum assunto.
39	Nenhum assunto.

Fonte: A autora (2014)

**APÊNDICE 5 - MANIFESTAÇÕES DAS DISCUSSÕES DAS CÂMARAS
TEMÁTICAS NAS REUNIÕES ORDINÁRIAS DO CONSELHO
NACIONAL DE TURISMO.**

Reunião	Manifestações das Câmaras Temáticas	Total
1	Nenhuma manifestação	0
2	Nenhuma manifestação	0
3	Nenhuma manifestação	0
4	Nenhuma manifestação	0
5	Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Financiamento e Investimento	2
6	Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Financiamento e Investimento	2
7	Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Financiamento e Investimento	2
8	Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Financiamento e Investimento	2
9	Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Financiamento e Investimento Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância Câmara Temática de Tecnologia da Informação Câmara Temática de Promoção e Apoio à Comercialização	5
10	Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Financiamento e Investimento Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância Câmara Temática de Promoção e Apoio à Comercialização Câmara temática de Segmentação	5
11	Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Financiamento e Investimento Câmara Temática de Segmentação	3
12	Nenhuma manifestação.	0
13	Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância	2
14	Câmara Temática de Regionalização Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância	2
15	Câmara Temática de Regionalização	1
16	Nenhuma manifestação.	0
17	Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância.	1
18	Câmara Temática de Legislação.	1
19	Câmara Temática de Legislação	5

	Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância Câmara Temática de Regionalização Câmara Temática de Segmentação Câmara Temática de Promoção e Apoio à Comercialização.	
20	Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância Câmara Temática de Segmentação Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Qualificação Profissional Câmara Temática de Financiamento e Investimento Câmara Temática de Regionalização Câmara Temática de Infraestrutura.	7
21	Câmara Temática de Financiamento e Investimento Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Qualificação Profissional Câmara Temática de Negociações Internacionais de Serviços Turísticos Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância.	5
22	Câmara Temática de Promoção e Apoio à Comercialização Câmara Temática de Qualificação Profissional Câmara Temática de Segmentação.	3
23	Câmara Temática de Qualificação Profissional Câmara Temática de Financiamento e Investimento Câmara Temática de Legislação.	3
24	Câmara Temática de Infraestrutura Câmara Temática de Negociações Internacionais de Serviços Turísticos Câmara Temática de Financiamento e Investimento Câmara Temática de Segmentação Câmara Temática de Qualificação Profissional Câmara Temática de Legislação.	6
25	Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Segmentação.	2
26	Câmara Temática de Segmentação Câmara Temática de Promoção e Apoio à Comercialização Câmara Temática de Qualificação Profissional Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Negociações Internacionais de Serviços Turísticos	5
27	Câmara Temática de Qualificação Profissional Câmara Temática de Promoção e Apoio à Comercialização Câmara Temática de Negociações Internacionais de Serviços Turísticos Câmara Temática de Segmentação Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância Câmara Temática de Legislação	6
28	Câmara Temática de Financiamento e Investimento	1
29	Câmara Temática de Qualificação Profissional	1
30	Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância	2

	Câmara Temática de Infraestrutura	
31	Câmara Temática de Regionalização Câmara Temática de Qualificação Profissional Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância	3
32	Nenhuma manifestação.	0
33	Câmara Temática de Regionalização Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Qualificação Profissional	3
34	Nenhuma manifestação.	0
35	Câmara Temática de Qualificação Profissional	1
36	Câmara Temática de Regionalização	1
37	Nenhuma manifestação.	0
38	Câmara Temática de Segmentação Câmara Temática de Regionalização Câmara Temática de Qualificação Profissional	3
39	Câmara Temática de Segmentação Câmara Temática de Regionalização Câmara Temática de Financiamento e Investimento Câmara Temática de Legislação Câmara Temática de Qualificação Profissional	5

FONTE: A autora (2014)